



**UNIVERSIDAD NACIONAL
PEDRO RUIZ GALLO**



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

TESIS:

**“La sanción política en caso de financiamiento ilícito de
partidos políticos”**

PRESENTADO POR:

Bach. Arbildo Pérez, Natalia Ivett

Para optar el título profesional de Abogada.

ASESOR:

Dr. Hernández Rengifo, Freddy

**LAMBAYEQUE – PERÚ
2019**

**TESIS “LA SANCIÓN POLÍTICA EN CASO DE FINANCIAMIENTO ILÍCITO DE
PARTIDOS POLÍTICOS”**

presentada para optar el TÍTULO DE ABOGADA, por :

Bach. NATALIA ARBILDO PÉREZ

ASESORADA POR:

DR. FREDDY HERNANDEZ RENGIFO

APROBADO POR:

**DR OSCAR VILCHEZ VÉLEZ
PRESIDENTE**

**DR. LEOPOLDO YZQUIERDO HERNANDEZ
SECRETARIO**

**DR. HUMBERTO FALLA LAMADRID
VOCAL**

DEDICATORIA

A mi madre Magda en el cielo, pues estoy segura que ella guía mis pasos desde donde está.

A mi padre Claudio, quien ha sido mi apoyo incondicional desde siempre

A mi hermano Flavio, de quien deseo ser ejemplo y para quien anhelo encuentre su camino de vida

A todos los compañeros con quienes confluyo en la lucha por el ideal de un mundo más justo y humano.

AGRADECIMIENTO

Al Dr. Freddy Hernández Rengifo por su asesoría en este trabajo de investigación.

Al Dr. Eder Viton Burga por haberme dado todos los ánimos y alcances necesarios para esta investigación

INDICE

DEDICATORIA.....	3
AGRADECIMIENTO	4
RESUMEN.....	11
ABSTRACT	12
INTRODUCCION	13
CAPITULO I: ASPECTOS METODOLOGICOS.....	15
1.1. Realidad problemática.....	15
1.1.1. Planteamiento del problema	15
1.1.2. Formulación del problema.....	18
1.2. Justificación e importancia del estudio	18
1.2.1. Justificación.....	19
1.2.2. Importancia.....	20
1.3. Objetivos	21
1.3.1. Objetivo general.....	21
1.3.2. Objetivos específicos.....	21
1.4. Hipótesis.....	22
1.5. Variables	22
1.5.1. Variable independiente	22
1.5.2. Variable dependiente.....	22
1.6. Métodos, técnicas e instrumentos de recolección	22
1.6.1. Métodos.....	22

1.6.2. Técnicas	23
CAPITULO II: PARTIDOS POLITICOS Y SISTEMA ELECTORAL	25
2.1. Antecedentes de la investigación.....	25
2.2. Partidos políticos.....	30
2.2.1. Etimología y origen de los partidos.....	30
2.2.2. Definición de los partidos políticos.....	33
2.2.3. Naturaleza jurídica.....	35
2.2.4. Funciones.....	37
2.3. Partidos políticos en el Perú.....	38
2.3.1. Breve repaso histórico	38
2.3.2.1. Constitución Política del Perú	40
2.3.2.2. Ley Orgánica de Elecciones (LOE)	41
2.3.2.3. Ley de Organizaciones Políticas (LOP).....	43
2.3.3. Registro de Organizaciones políticas (ROP)	45
2.3.3.1. Constitución e inscripción de partidos políticos	46
2.3.3.2. Cancelación y suspensión de partidos	48
2.4. Sistema Electoral.....	49
2.4.1. Definición.....	49
2.4.2. Sistema electoral en el Perú	50
2.4.2.1. Jurado Nacional de Elecciones (JNE).....	50
2.4.2.2. Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).....	51
2.4.2.3. Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC)	52

CAPITULO III: FINANCIAMIENTO PARTIDARIO Y SANCIONES POLÍTICAS

.....	53
3.1. Financiamiento de partidos.....	54
3.1.1. Definición consideraciones teóricas y riesgos sobre la relación entre el dinero y la política	54
3.1.2. Financiamiento en América Latina.....	58
3.1.3. Financiamiento en Perú	68
3.1.3.1. Síntesis histórica del financiamiento partidario	68
3.1.3.2. Características reales	68
3.1.3.3. Características formales	70
3.1.3.4. Marco normativo	72
3.1.3.5. Financiamiento público y privado	75
3.2. Financiamiento ilícito	81
3.2.1. Acto ilícito electoral	81
3.2.2. Definición financiamiento ilícito.....	84
3.2.3. Justicia Electoral.....	86
3.2.4. Normativa electoral sobre financiamiento ilícito.....	90
3.2.4.1. Fuentes de financiamiento prohibido	91
3.2.4.2. Infracciones.....	92
3.2.4.3. Control, rendición de cuentas y supervisión de fondos.....	92
3.2.4.4. Régimen Sancionatorio	95
3.3. Sanciones Políticas y el Derecho Fundamental a la Participación Política	102

3.3.1. Derecho fundamental a la participación política.....	102
3.3.1.1. Participación política	103
3.3.1.2. Derecho fundamental.....	104
3.3.1.3. Desarrollo del derecho fundamental a la participación política y su doble ámbito.....	105
3.3.1.4. Base Normativa	107
3.3.1.5. Contenido	114
3.3.1.6. Condiciones para su efectividad	121
3.3.1.7. Límites.....	125
3.3.1.8. Titulares	126
3.3.2. Sanciones políticas	130
3.3.2.1. Definición	130
3.3.2.2. Sanciones políticas para personas naturales.....	132
3.3.2.3. Sanciones políticas para partidos políticos	142
3.3.2.3.1. Definición.....	142
3.3.2.3.2. Marco normativo nacional en relación a sanciones políticas	146
3.3.2.3.3. Fundamentación de la necesidad de su implementación	150
CAPITULO IV: ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	164
4.1. Tipo de investigación	164
4.1.1. De acuerdo al fin que persigue	164
4.1.2. De acuerdo al diseño de la investigación	164
4.2. Población y muestra.....	165

4.3. Procesamiento de datos	166
4.3.1. Análisis de derecho comparado	166
4.3.2. Análisis de pagos a las sanciones impuestas por infracción a la normativa electoral	195
4.3.3. Análisis de casuística de partidos políticos sancionados por financiamiento ilícito	205
4.3.4. Viabilidad de la implementación de sanciones políticas: Test de Proporcionalidad	212
4.3.5. Entrevistas con especialistas.....	221
4.3.5.1. Dr. Eder Viton Burga- Jurado Nacional de Elecciones	221
4.3.5.2. Dr. Juri Díaz Jaime- Ex funcionario del Jurado Electoral Especial de Chiclayo	228
4.3.5.3. Dr. Percy Medina- Idea Internacional	232
4.3.5.4. Dr. Fidel Mendoza Llamacponcca- Penalista	237
4.3.5.5. Guillermo Segura- Representante Alianza para el Progreso	240
4.3.5.6. Alvaro Campana Ocampo-Representante Nuevo Perú.....	244
4.4. Contrastación de hipótesis	252
4.4.1. Validación de la variable independiente	252
4.4.2. Validación de la variable dependiente	254
4.4.3. Contrastación de hipótesis	255
CONCLUSIONES.....	257
RECOMENDACIONES	260

BIBLIOGRAFÍA.....	262
ANEXOS.....	271

RESUMEN

El dinero y la política poseen un vínculo indisoluble pues la democracia tiene un costo de funcionamiento, sin embargo, cuando no existe un control real cristalizado a través de un régimen sancionatorio efectivo, el dinero puede tornarse peligroso. En nuestro país, las sanciones actuales impuestas por infracción a la normativa electoral de financiamiento ilícito no han sido efectivas, esto se ve reflejado en que ningún partido político ha cumplido con pagar las multas impuestas. En tal sentido, proponemos la regulación de las sanciones políticas en la modalidad de cancelación y suspensión de partidos políticos como una medida efectiva para asegurar el cumplimiento de la normativa electoral, logrando de esta manera erradicar el financiamiento ilícito en la política. En la presente investigación repasamos cuestiones fundamentales como partidos políticos, sistema electoral, sanciones políticas y el derecho fundamental a la participación política, contrastándolo con la realidad a través de análisis de sanciones impuestas por nuestra justicia electoral.

Palabras clave: Partidos políticos, financiamiento ilícito, derecho fundamental a la participación política, sanciones políticas.

ABSTRACT

Money and politics own an inextricable link since democracy has some running costs. However, when there is no real solid control of an effective penalty policy, money may become dangerous. In our country, current sanctions imposed for violations of the electoral legislations of illicit financing have not been effective, it shows that any political party has fulfilled with paying the imposed fines. In this respect, we propose the regulations of political sanctions in the modality of cancellation and suspension of political parties as an effective measure to ensure compliance with electoral regulations. In this way, we will wipe out illicit financing in politics. In the current research, we review important issues such as political parties, the electoral system, political sanctions and the fundamental right to political participation, contrasting it with reality through the analysis of sanctions imposed by our electoral justice system.

Key words: Political parties, illicit financing, fundamental right to political participation, political sanctions.

INTRODUCCION

El financiamiento en la política representa una agenda siempre pendiente, en tal sentido, implementar un régimen sancionatorio que permita controlar y sancionar el financiamiento ilícito en política es fundamental.

En nuestro país, el financiamiento ilícito adquiere relevancia en el escenario público debido a los escándalos de corrupción ventilados en los últimos años, en adición a ello, nuestra institucionalidad política se ve menoscabada cuando comprobamos que en el Perú la normativa electoral no se cumple: los partidos políticos infringen la normativa electoral y cuando son sancionados, no se hacen cargo de las sanciones impuestas.

A través de nuestro trabajo de investigación titulado “LA SANCIÓN POLÍTICA EN CASO DE FINANCIAMIENTO ILÍCITO DE PARTIDOS POLÍTICOS”, planteamos la necesidad de implementar otro tipo de sanciones, en este caso las sanciones políticas, que apunten a asegurar el cumplimiento de la normativa electoral. A través de esta investigación queremos determinar el siguiente problema:

¿Es necesario regular las sanciones políticas como una medida efectiva para prevenir, erradicar y sancionar el financiamiento ilícito de los partidos políticos?

En relación a este problema, propusimos una posible solución:

La implementación de las sanciones políticas en nuestro ordenamiento jurídico son medidas efectivas para prevenir, erradicar y sancionar el financiamiento ilícito en partidos políticos pues aseguran el cumplimiento de normativa electoral.

A fin de verificar la validez de nuestra hipótesis, la presente investigación se divide en cuatro capítulos:

En el primer capítulo llamado “ASPECTOS METODOLÓGICOS” definimos la ruta metodológica utilizada señalando la realidad problemática, justificación, importancia del

estudio, además de puntualizar nuestros objetivos e hipótesis.

En el segundo capítulo denominado “PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMA ELECTORAL” repasamos el concepto de partidos políticos, funciones y su ubicación en el ordenamiento jurídico. Asimismo, hemos desarrollado la función del sistema electoral en el Perú.

En el tercer capítulo denominado “FINANCIAMIENTO PARTIDARIO Y SANCIONES POLÍTICAS” abordamos lo relacionado al financiamiento político y su regulación, financiamiento ilícito y actual régimen sancionatorio. En adición a ello, analizamos el derecho fundamental a la participación política y las sanciones políticas.

En el cuarto capítulo denominado “ANÁLISIS Y RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN” incorporamos el procesamiento de datos a través del análisis de derecho comparado, multas impuestas, entrevistas y además de la aplicación del test de proporcionalidad. Posterior a ello, proyectamos la discusión del problema planteado con cuyos resultados hemos hecho la comprobación de nuestra hipótesis.

Finalmente, plasmamos nuestras conclusiones y recomendaciones a partir de lo investigado. Esperamos esta investigación pueda contribuir al debate político en nuestro país desde una perspectiva jurídica.

CAPITULO I: ASPECTOS METODOLOGICOS

1.1. Realidad problemática

1.1.1. Planteamiento del problema

El financiamiento en política es un tema relevante. Existe una estrecha relación entre el dinero y la política, es un vínculo indisoluble. La relación entre ambos es necesaria y a la vez conflictiva. Cuando el financiamiento está correctamente regulado, se torna necesario en tanto garantiza las condiciones para la subsistencia de las organizaciones políticas en el tiempo, así como suma para la construcción de una democracia de mejor calidad. En pocas palabras, el financiamiento es necesario en tanto la democracia tiene también un costo de funcionamiento, el punto es que sea el sistema democrático el que controle el dinero y no que sea el dinero el que controle al sistema democrático. (Zovatto & Casas, 2005)

De esa manera, es claro que si su utilización no es regulada no es mal regulada, el dinero se convierte en un factor importante para introducir distorsiones el juego democrático amenazando la legitimidad de los procesos. Según Zovatto (2005) son cinco las modalidades de riesgo que el dinero introduce en la política:

- a. Compra de influencias y conflicto de interés: Aun en los casos en que los recursos para la actividad partidaria y electoral no provienen de fuentes cuestionables ni son obtenidos por vías ilegales, es claro que las contribuciones privadas pueden comprometer la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos.
- b. Iniquidades electorales graves: El dinero es capaz de crear significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos. Asimismo, una distribución de recursos evidentemente desigual puede crear una apariencia de inequidad capaz de afectar la legitimidad de los resultados electorales. Existe un piso de ventaja para aquellas alternativas políticas con mayor capacidad económica, esto genera que existan organizaciones con mayores posibilidades de acceder a puestos de

representación basando este logro, básicamente, en el dinero que poseen. Cuando el poder político es fiel reflejo del poder económico, podemos decir que se pierde el sentido de la plena democracia.

- c. Desarticulación de los partidos y sistema de partidos: Si bien el financiamiento no determina la volatilidad, el formato o la polarización del sistema de partidos, su regulación sí es capaz de crear incentivos que afecten su comportamiento.
- d. Pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político: Una regulación deficiente del financiamiento político puede ser tan negativa como la ausencia completa de normas en esta materia.
- e. Utilización de financiamiento espurio o ilegal: La posibilidad de recaudar fondos privados para financiar actividades políticas abre un abanico de riesgos considerable para la democracia, con la posibilidad de utilizar para fines políticos dinero originado en actividades delictivas o ilegales.

Sin duda, de las cinco modalidades mencionadas, la utilización de financiamiento ilícito y su débil régimen sancionatorio son una amenaza preocupante. En estos dos ejes centraremos nuestra investigación.

El financiamiento ilícito en política es un tema relevante, considerándose como una problemática que recae sobre los partidos políticos. Es así que, en América Latina este debate ocupa un lugar importante en la agenda pública, especialmente en la última década (Ferreira, 2016). En nuestro país, este tema no deja de ser fundamental y ha sido tomado en cuenta como parte de la discusión sobre la reforma política. Se ha visto como en los últimos años el Caso Odebrecht, el cual es el reflejo de la existencia de financiamiento ilícito en las organizaciones políticas, ha traído abajo a casi toda la clase política de nuestro país: Keiko Fujimori, Alan García, Susana Villarán, Alejandro Toledo, entre otros políticos, todos ellos investigados por estar vinculados a presuntos delitos de organización criminal y lavado de

activos sustentadas en la recepción y canalización ilícita de dinero para financiar sus campañas. En conclusión, es una realidad indiscutible que moviliza miles de millones de dólares al año y es capaz de corromper y subvertir instituciones democráticas, dado que trae consecuencias para la democracia e influye en la calidad de vida de los ciudadanos. (Zovatto & Casas, 2005)

El financiamiento ilícito de la política nos reta a mejorar el régimen sancionatorio para combatir este fenómeno. Por tal, desde los años sesenta del siglo XX se han hecho esfuerzos para regular, sancionar y transparentar el dinero proveniente del sector privado legal, sin embargo, con respecto al dinero que proviene del sector privado ilegal, queda todavía un desafío pendiente relacionado a las herramientas disponibles para prevenir, controlar y sancionar esta forma de financiamiento (Ferreira, 2016). Existen muchas posibilidades de propuestas para combatir el financiamiento ilícito, sin embargo, desde esta investigación nos centraremos en analizar la ineficacia de las sanciones actuales establecidas en nuestra normativa electoral.

Es evidente que las sanciones existentes hasta el momento no han sido efectivas. Es ilustrativo el dato de que de las multas impuestas a los partidos políticos por infracción de normas de financiamiento político, ninguna ha sido pagada. Por tal, es urgente establecer las sanciones políticas como una medida efectiva para asegurar el cumplimiento de normativa electoral, erradicando así el financiamiento ilícito.

Un régimen de sanciones efectivo es fundamental, dado que, la evidencia comparada sugiere que la existencia de un régimen gradual, variado y creíble de sanciones añade gran potencia a las regulaciones sobre financiamiento político. Es importante indicar que “un sistema eficaz de sanciones que comprenda, no sólo las tradicionales multas sino también castigos que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento de campañas electorales

no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos”. (Griner, Steven; Zovatto, Daniel, 2004, pág. 325)

Por ello, Ferreira (2016) nos precisa:

Algunas condiciones de contexto facilitan el ingreso de fondos ilícitos [...] Entre esas condiciones destacan: falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones, la ausencia o debilidad de los mecanismos de supervisión, control y auditoría, la concentración de poder y el margen de discrecionalidad en algunos niveles de decisión, la descentralización que ofrece múltiples puntos de acceso para el dinero, la dispersión de la competencia y jurisdicción de los organismos electorales, la impunidad como resultado de la ineficacia de las sanciones, la no criminalización de ciertas actividades vinculadas al crimen organizado, las deficiencias de los sistemas procesales y la falta de protección a testigos y denunciantes, además de la tolerancia o la indiferencia social frente a la corrupción y a la connivencia de la política con sectores marginales e ilegales. (El subrayado es nuestro)

En conclusión, nadie duda de la importancia de establecer un régimen sancionatorio en cuanto a la normativa de financiamiento político que erradique y sancione efectivamente las infracciones cometidas por los partidos políticos.

1.1.2. Formulación del problema

¿Es necesario regular las sanciones políticas como una medida efectiva para prevenir, erradicar y sancionar el financiamiento ilícito de los partidos políticos?

1.2. Justificación e importancia del estudio

1.2.1. Justificación

Justificamos nuestra investigación en la urgencia de encontrar soluciones al financiamiento ilícito, constituyéndose como una problemática relevante que recae sobre los partidos políticos en nuestro país. El financiamiento ilícito es una realidad indiscutible que moviliza miles de millones de dólares al año y es capaz de corromper y subvertir instituciones democráticas, dado que trae consecuencias para la calidad de la democracia e influye en la calidad de vida de los ciudadanos.

Asimismo, justificamos nuestra investigación en la relevancia de encontrar mecanismos que aseguren el cumplimiento de la normativa electoral, pues actualmente las sanciones existentes no son cumplidas. Existen muchas posibilidades de propuestas para combatir el financiamiento ilícito, sin embargo, desde esta investigación nos centraremos en analizar la ineficacia de las sanciones actuales. Es evidente que las sanciones existentes hasta el momento no han sido efectivas, por tal, es urgente establecer las sanciones políticas como una medida efectiva para tal fin. Nuestra investigación propone la creación de las sanciones políticas como un mecanismo efectivo para combatir el financiamiento ilícito. Las sanciones políticas despliegan sus efectos sobre el derecho fundamental a la participación política que es aquel mediante los cuales los ciudadanos/partidos participan en la formación y dirección de las actividades del Estado (Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 3760-2004-AA/TC, 2005), es así, que al ser un partido político un ente que persigue el poder público deben proponerse sanciones que respondan a tal fin, en este caso, suspensión de la participación en procesos electorales o la eliminación del registro de organizaciones políticas en los casos más graves.

Con esta investigación, queremos realizar una propuesta de regulación legal de las sanciones políticas que contribuya a sancionar, prevenir y erradicar de manera efectiva el financiamiento ilícito de los partidos políticos. Esto beneficiará al sistema democrático,

fortaleciendo los partidos y mejorando la calidad de vida de los ciudadanos. Además, a través de la misma, se aportará a nivel jurídico y político, una propuesta que podrá ser motivo de discusión pública.

1.2.2. Importancia

Resulta de gran importancia la elaboración de esta investigación, puesto que permite brindar una solución estricta al financiamiento ilícito de organizaciones políticas a través de una propuesta que contempla la regulación legal de las sanciones políticas.

Importancia para el Gobierno

En nuestro país, la reforma política es un tema que se encuentra en agenda pública. Uno de los grandes retos de esta reforma es lo concerniente al financiamiento político, sobre todo el financiamiento proveniente de actividades ilícitas. La coyuntura en nuestro país, a raíz del destape de Odebrecht y líderes políticos presuntamente involucrados, nos exige abordar soluciones en torno a esta problemática. Es así que el 09 de diciembre de 2018, desde el Ejecutivo, se planteó el referéndum que involucraba reformas constitucionales en torno a la discusión política de la regulación del financiamiento de organizaciones políticas. Además, diversas instituciones entre ellas el Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Asociación Civil Transparencia, entre otras, se han pronunciado en relación a implementar normativas y procedimientos que favorezcan el financiamiento político. Además, con la conformación de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política y su informe final, propuesto desde el Ejecutivo, se verifica que existe una necesidad urgente de abordar este tema desde el Gobierno.

Importancia para la opinión pública

El tema de financiamiento político, referido específicamente al financiamiento ilícito, es un tema que es percibido y comprendido por la opinión pública. Es necesario empezar a discutir

no solamente la existencia de esta realidad, sino empezar a abordar propuestas para erradicar el financiamiento ilícito como por ejemplo, las sanciones políticas. Si bien, pareciera ser un tema que solo está reservado para estudiosos de la materia, la opinión pública se inclinaría por la opción de que aquellos partidos que no cumplen con normas electorales, no puedan participar en elecciones. Con respecto a la prensa, ésta hace referencia al tema en forma coyuntural y sin la profundidad del caso. Urgen alianzas para impulsar estas propuestas.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo general

Determinar la necesidad de regular las sanciones políticas como medida efectiva para prevenir, erradicar y sancionar el financiamiento ilícito en partidos políticos.

1.3.2. Objetivos específicos

- Analizar la realidad nacional de los partidos políticos en el Perú en relación al financiamiento político.
- Desarrollar el tratamiento legal otorgado al financiamiento ilícito en nuestro ordenamiento jurídico y su régimen sancionatorio.
- Estudiar las sanciones políticas para partidos políticos y su relación con el derecho fundamental a la participación política.
- Fundamentar la viabilidad de la implementación de las sanciones políticas a través del: análisis del derecho comparado, análisis de marco normativo nacional, multas impuestas por financiamiento ilícito, test de proporcionalidad y entrevistas con especialistas.

1.4. Hipótesis

La implementación de las sanciones políticas en nuestro ordenamiento jurídico son medidas efectivas para prevenir, erradicar y sancionar el financiamiento ilícito en partidos políticos pues aseguran el cumplimiento de normativa electoral.

1.5. Variables

1.5.1. Variable independiente

Sanciones políticas para partidos políticos

1.5.2. Variable dependiente

Cumplimiento de la normativa electoral

1.6. Métodos, técnicas e instrumentos de recolección

1.6.1. Métodos

En nuestra investigación hemos hecho uso de los siguientes métodos, que nos permitieron desarrollar la observación de una forma adecuada y sistemática, así tenemos:

- ✓ **Método exegético jurídico.-** Este método fue aplicado para interpretar el sentido de las normas recopiladas respecto a las actuales sanciones en casos de financiamiento ilícito; detalle que se contrastó con la realidad nacional, permitiendo obtener resultados, en base a las cuales podrá contrastarse la hipótesis planteada.

- ✓ **Método sistemático jurídico.-** Este método fue empleado para realizar un análisis conjunto e interrelacionado de la actual normativa electoral, lo

cual nos permitió arribar a nuestras conclusiones.

- ✓ **Método hipotético deductivo.-** Al emplear el método hipotético deductivo verificamos su apoyo metodológico al momento de elaborar la hipótesis de trabajo, y en el transcurso de la investigación para realizar un correcto estudio del tema abordado desde comprender su naturaleza hasta llegar a sus manifestaciones específicas para casos concretos.
- ✓ **Método inductivo.-** La aplicación de este método nos permitió analizar el material de estudio, el mismo que sirvió de base para demostrar la hipótesis de trabajo, así como para la elaboración de las conclusiones y recomendaciones finales.

1.6.2. Técnicas

En el desarrollo de nuestro tema, hicimos uso de las técnicas de recolección de la información que nos permitió establecer los parámetros con los que se definió nuestra propuesta, permitiéndonos plantear al final las propuestas en función a los resultados.

- ✓ **Análisis Documental.-** Se utilizaron fichas bibliográficas, fichas de investigación documental, etc., con lo cual se obtuvieron datos de los archivos de fuentes documentales, de textos en materia de Derecho Electoral, leyes electorales específicamente respecto a financiamiento ilícito y régimen de sanciones.

- ✓ **Observación.-** Se utilizó la guía de observación, con la cual se observó la realidad socio jurídica que engloba el perjuicio ocasionado por el financiamiento ilícito, teniendo como consecuencia la imposición de sanciones.

- ✓ **Entrevistas.-** Se emplearon las entrevistas; las cuales fueron aplicadas a personas que conocen el tema materia de observación, integrando a expertos en el tema y dirigentes políticos, quienes vertieron sus opiniones respecto de la problemática en mención.

CAPITULO II: PARTIDOS POLITICOS Y SISTEMA ELECTORAL

2.1. Antecedentes de la investigación

Para la realización de la presente tesis, la autora ha recabado información de diversas fuentes: libros, entrevistas, tesis, revistas jurídicas, publicaciones web, artículos académicos, etc. Este tema ha sido poco investigado, por lo que no existen investigaciones exhaustivas sobre las sanciones políticas en específico (léase modalidades de sanción política, fundamentación de la necesidad de implementarlas, efectos desplegados y sus consecuencias sobre el derecho fundamental a la participación política). Sin embargo, podemos mencionar que sí existen diversas investigaciones sobre financiamiento político y régimen sancionatorio. Así las cosas, pasaremos a mencionar los antecedentes más relevantes de nuestra investigación:

A nivel internacional, podemos destacar las numerosas investigaciones realizadas por Daniel Zovatto, politólogo y jurista, experto en la temática de financiamiento de partidos políticos. Entre ellas podemos mencionar su libro *“Dinero y política en América Latina: Una visión comparada”*, en el cual ahonda sobre la situación del financiamiento político en esta región, abordándolo desde diversas aristas: características formales y reales del financiamiento político, sistemas de financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, acceso de los partidos políticos a financiamiento, mecanismos de control y régimen sancionatorio. Así mismo en su artículo académico *“El financiamiento político en América Latina”* hace referencia a que el financiamiento desempeña un papel preponderante en el establecimiento de un campo de juego equilibrado para la competencia, indicando que “un principio rector del marco jurídico de financiamiento debe residir en la salvaguarda y fortalecimiento de la equidad en las contiendas, de modo que el dinero no otorgue ventajas ilegítimas a ninguno de los actores” (Zovatto, "El

financiamiento político en América Latina", 2016) En conclusión, le otorga una primordial importancia al régimen sancionatorio.

A nivel nacional, diversos académicos han desarrollado investigaciones en torno al financiamiento político. Importante es la contribución de Fernando Tuesta Soldevilla reflejada en distintos artículos académicos entre los que podemos mencionar "*Hecha la ley, ¿hecha la trampa?: una evaluación del financiamiento de los partidos políticos*" en la cual realiza una descripción de las principales características del financiamiento político en el Perú, así como también un análisis del régimen sancionatorio.

A la luz de la coyuntura este tema se posicionó en la agenda pública nacional, es así, que podemos señalar como antecedentes relevantes:

- a) Discusión de la inclusión del delito de financiamiento ilícito en el Código Penal: El 28 de noviembre de 2018, se aprueba en el Pleno del Congreso, el artículo 359-A:

El que entrega o recibe, directa o indirectamente, financiamiento de carácter ilícito para grupos, alianzas, movimiento u otras organizaciones políticas en proceso de registro o procesadas, mediante aportaciones, donaciones u otra forma de financiamiento privado, es reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años

Este proyecto de ley fue aprobado por el pleno del Congreso, sin embargo, fue observado por el Ejecutivo. No está demás indicar que la discusión de este proyecto trajo mucha controversia pues se aprobó con el respaldo de Fuerza Popular y APRA, en ese sentido, muchos congresistas cuestionaban que esta norma, de llegar a ser aprobada, favorecería a los que actualmente se encuentran procesados por recibir dinero de origen delictivo. Finalmente, y a partir del mandato de referéndum, se publicó con fecha 27 de agosto de 2019 la Ley 30997 "Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas".

Si bien nuestra investigación no se centra en lo penal, es importante mencionar este antecedente para tener luces del nivel de discusión sobre financiamiento político en nuestro país

- b) Referéndum: Esta consulta ciudadana se realizó el 09 de diciembre de 2018, teniendo cuatro reformas constitucionales sometidas a votación. Una de ellas, justamente, trataba sobre una reforma constitucional para regular el financiamiento de las organizaciones políticas. Dicha reforma, fue aprobada luego de la consulta nacional. La reforma constitucional incluye, entre otras cuestiones, la mención de que el financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva. Actualmente, el Congreso de la República ha realizado un desarrollo normativo en cuanto a lo penal, incorporando la tipificación del delito de financiamiento ilegal.
- c) Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política: La conformación de la comisión conformada por expertos en reforma política es una iniciativa del Ejecutivo, esta instancia tenía como finalidad brindar un diagnóstico sobre la política nacional y proponer soluciones (posteriormente cristalizadas en proyectos de ley). Esta comisión emitió su informe final a inicios del 2019, indicando que es necesario poner mayor énfasis al régimen sancionatorio. La desesperación por conseguir recursos para cubrir costos de campaña lleva a los candidatos a recibir dinero de fuentes anónimas e ilegales, es así que recomendaron la incorporación de sanciones con mayor relevancia como las sanciones políticas, a través de la modificación de la Ley de Organizaciones Políticas (LOP).

Artículo 36-C Sanciones políticas.- Para que una organización política conforme una alianza electoral, cambie de denominación o realice cualquier acto que modifique su ficha de inscripción, debe acreditar previamente el cumplimiento de las sanciones impuestas. De verificarse el incumplimiento del pago de la multa por infracciones graves y muy graves por un periodo mayor a seis meses el Registro de Organizaciones Políticas suspende la inscripción de la organización política; si cumplido un año, persiste el incumplimiento, el Registro de Organizaciones Políticas cancela la inscripción de la organización política. En caso emplee el financiamiento público directo para finalidades distintas a las previstas en el artículo 29 de la presente ley, pierde el financiamiento público directo correspondiente al año siguiente. Si una organización política contrata directa o indirectamente propaganda electoral en radio y televisión, pierde el derecho a la franja electoral una vez que se verifique la infracción y en caso se detecte en fecha posterior a la elección, pierde el financiamiento público directo correspondiente al año siguiente.

- d) Proyecto de Código Electoral: El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) ha presentado en junio de 2019, una propuesta de Código Electoral que pretende ser un cuerpo normativo unificado que reúne todas las normas electorales en un solo instrumento. En este proyecto, propone la regulación de las sanciones políticas de la siguiente manera, en sus modalidades de suspensión y cancelación:

Artículo 87.- Suspensión de la inscripción de un partido político

Prevía comunicación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Registro de Organizaciones Políticas suspende la inscripción de un partido político cuando se verifique la reincidencia respecto del incumplimiento de

las sanciones firmes en mérito a infracciones leves y graves. Se suspenderá también, a aquellos partidos políticos que tengan un número de comités en funcionamiento por debajo del mínimo establecido, lo cual será materia de fiscalización por el Jurado Nacional de Elecciones de manera permanente. La suspensión del registro acarreará la inmovilización de la partida registral, la suspensión de todos los trámites ante el Registro de Organizaciones Políticas, suspensión del financiamiento público directo del que goce y la no participación en el marco de un proceso electoral mientras dure su suspensión. El Registro de Organizaciones Políticas suspende la inscripción del partido político por un plazo de hasta seis (6) meses y le requerirá que durante dicho plazo proceda a la subsanación del o los incumplimientos incurridos. De no cumplir con la subsanación, procede a la cancelación de la inscripción del partido político.

Artículo 88.- Cancelación de la inscripción

88.1 El Registro de Organizaciones Políticas, de oficio o a pedido de los personeros legales, cancela la inscripción de un partido político en los siguientes casos: [...] h. Cuando se verifique una segunda infracción muy grave a las normas sobre el financiamiento de las organizaciones políticas dentro de los últimos dos (2) años lo cual será informado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales al Jurado Nacional de Elecciones[...]

Como podemos observar, existen artículos académicos y libros sobre financiamiento político en general. Sin embargo, no existen investigaciones específicas sobre sanciones políticas, a pesar de que estas propuestas han sido consideradas por distintas instituciones

como una medida de solución, no se ha abordado una discusión académica sobre este punto en particular.

2.2. Partidos políticos

2.2.1. Etimología y origen de los partidos

Etimológicamente, la palabra “partido” deriva del vocablo latino “*partire*” que significa dividir, sin embargo, “no entra en ninguna forma significativa en el vocabulario de la política hasta el siglo XVII, lo cual implica que no ingresó en el discurso político directamente a partir del latín” (Sartori, 1976, pág. 29). Por otra parte, la palabra “político” deriva del vocablo griego “*polis*” que significa ciudad. Haciendo un análisis sistemático de ambos vocablos se podría interpretar como “ciudad partida”, esto tiene bastante sentido en tanto los partidos políticos representan intereses legítimos de la ciudadanía, desde distintas orillas ideológicas.

Esta interpretación se ve reforzada con lo mencionado por Andrea (como se citó en Sánchez, 2002)

El vocablo “partido” significaba, en la época referida, fundamentalmente “parte”, palabra que en sí misma, no necesariamente implica una carga negativa.

Posteriormente, el término “parte” surge en el francés como *partager*, que significa compartir y pasa al inglés como *partaking* (participación). (pág. 51)

A saber, que el término predecesor de la palabra partido, era la palabra “secta”, la cual deriva del latín “*secare*” que significa cortar, separar, en otras palabras, dividir. En ese sentido, “como ya se disponía de la palabra secta, que se había establecido para expresar el significado estricto de *partire*, la palabra partido se prestaba a una utilización más flexible y suavizada” (Sartori, 1976, pág. 29).

Durante largo tiempo existió una complicación entre el uso de los términos de partido y secta pues cuando el término partido iba ingresando en el vocabulario de la política, el término secta iba saliendo de él. Durante el siglo XVII, el término secta pasó a ir unido a la religión y especialmente al sectarismo protestante. Por esta vía, el término partido también adoptó, al menos en parte, el significado que anteriormente expresaba-en el terreno político- el término secta. Y esto reforzó la vinculación inicial de la palabra partido con la idea de división y partición. (Sartori, 1976, pág. 29)

Así también, la palabra “partido” fue confundida por largo tiempo con la palabra “facción”. Al respecto se sabe que facción y partido nunca significaron lo mismo. Facción deviene del verbo latino *facere* (hacer, actuar) y con el tiempo se consolidó como una organización con tendencias desestabilizadoras. Finalmente fue Edmund Burke, quien establece una clara diferenciación, mientras que el partido tiende a buscar el bien nacional, la facción tiende claramente a buscar favorecer intereses individuales (Sartori, 1976).

Es así que, incluso etimológicamente, los partidos políticos son percibidos con cierta connotación negativa.

La historia nos muestra que el ser humano tiene la tendencia a asociarse, agruparse para lograr el poder. En ese sentido, esta tendencia se ha expresado en la conformación de grupos políticos, entre los cuales podemos destacar: “a) facciones, b) clubes políticos, c) asociaciones políticas, d) comités de acción política, e) entidades privadas (Grupos de poder) f) frentes nacionales, g) organizaciones no gubernamentales, h) agrupaciones políticas o i) partidos políticos” (Andrea, 2002, pág. 55).

Todos los grupos políticos no son partidos políticos, en esa línea el concepto de partido político-tal como lo concebimos en la actualidad- es de registro reciente. Como hitos importantes en el origen de los partidos políticos, podemos señalar:

a) Inglaterra: Durante el siglo XVII, específicamente en la época de Carlos II, se desató una pugna por la exclusión al trono del legítimo heredero. En ese contexto, se forman dos grupos de disputa, por un lado quienes servían a la corona denominados Torys conformado por grandes señores de la época; por otro lado, quienes se oponían a la misma denominados Whigs conformado por industriales y comerciantes. Este es un antecedente importante a los partidos políticos, pues, desde ese hecho histórico inicia la conocida clasificación de conservadores y reformistas (Ferrero, 1956).

b) Francia: En la Asamblea Nacional de Francia existían dos fuerzas importantes: los jacobinos y los girondinos. Los girondinos eran moderados y consideraban que la manera de lograr cambios políticos se lograría promoviendo un acuerdo con la monarquía y la nobleza, limitando que las clases pobres ejerzan el voto. Por el otro lado, se encontraban los jacobinos, quienes propugnaban la abolición de la monarquía, ellos sostenían que los cambios sociales se lograrían con la abolición definitiva de la monarquía, permitiendo el voto a todas las clases sociales. Para deliberar, ambos grupos tenían una ubicación predeterminada en el espacio, los girondinos se ubican a la derecha y los jacobinos a la izquierda. Este es el origen de la denominación de las tendencias ideológicas actuales.

Sin embargo, el partido político, en su concepción moderna, “surge sólo en las primeras décadas del siglo XIX, no antes, de ahí precisamente su modernidad” (Andrea, 2002, pág. 58). Para complementar esta afirmación, Bobbio (1982) sostiene que el origen de los partidos se puede hacer remontar a la primera mitad del siglo XIX, en Europa y en Estados Unidos. Es el momento de la afirmación del poder de la clase burguesa y, desde un punto de vista político, es el momento de la difusión de las instituciones parlamentarias o de la batalla política por su constitución. En Inglaterra, el país de tradiciones parlamentarias más largas, los partidos hacen su aparición con el Reform Act de 1832 que, ampliando el sufragio,

permitió que los estratos industriales y comerciales del país participaran junto a la aristocracia en la gestión de los negocios públicos.

2.2.2. Definición de los partidos políticos

Definir a los partidos políticos es una tarea complicada, como hemos revisado en apartados anteriores, incluso su concepción etimológica es espinosa. A pesar de ello, diversos académicos han definido los partidos políticos; a continuación revisaremos algunas definiciones contemporáneas sobre este concepto:

a) Max Weber

Weber (como se citó en Bobbio, Mateucci & Pasquino, 1982), indica que:

El partido político es una asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea este objetivo como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea personal, es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no tendiente a todos estos fines al mismo tiempo. (pág. 1153)

b) Norberto Bobbio

Bobbio señala que un partido político comprende formaciones sociales bastante diversas, que van de los grupos unidos por vínculos personales y particularistas a las organizaciones complejas de estilo burocrático e impersonal, cuyo rasgo común es el de moverse en la esfera del poder político. Las asociaciones que pueden ser consideradas partidos en sentido estricto surgen cuando el sistema político ha logrado un grado determinado de autonomía estructural, de complejidad interna y de división del trabajo que implican, por un lado, un proceso de formación de las decisiones políticas en las que participan más partes del sistema y, por el otro, que entre estos partidos estén comprendidos, en principio o realmente, los representantes de aquellos a quienes remiten las decisiones políticas. (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 1982)

c) *Hans Kelsen*

Kelsen (como se citó en Weber, 1969) define a los partidos políticos como “formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos” (pág. 297).

d) *Giovanni Sartori*

“Un partido es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos” (Sartori, 1976, pág. 100).

e) *Schumpeter*

De acuerdo a Schumpeter, un partido “no es...un grupo de hombres que buscan promover el bien común basados en algún principio en el que todos están de acuerdo...Un partido es un grupo, cuyos miembros se proponen actuar en concierto en la competencia por el poder político” (Aldo & Carballo, 1982, pág. 237).

En ese sentido, del análisis de las definiciones esbozadas, se puede concluir que un partido político es una agrupación de personas que tienen como finalidad conquistar el poder político. A partir de los conceptos, se infiere que los partidos políticos poseen características esenciales entre las que podemos mencionar:

1. Una organización durable, por lo que quedan excluidos los clanes, facciones o camarillas que desaparecen con su patrón o protector.
2. Una organización estructuralmente completa: Esta característica diferencia a los partidos de los grupos parlamentarios que no tienen un esquema de jerarquías, funciones y competencias claramente establecido.
3. Una voluntad deliberada de ejercer directamente el poder, de manera exclusiva o compartida, a nivel local o nacional, en el sistema político vigente

o en otro distinto. De esta manera, se distinguen los partidos de los grupos de presión que solo buscan influir en el poder.

4. Una voluntad de buscar el apoyo popular, lo que excluye a los clubes políticos y por último,
5. Nosotros añadiríamos que debe haber una independencia orgánica y funcional de los partidos respecto del propio Estado. (Andrea, 2002, pág. 64)

2.2.3. Naturaleza jurídica

Con respecto a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, debemos señalar que, de acuerdo a Zovatto (2008) existen diversas teorías sobre la naturaleza de los partidos políticos.

- a) Al considerarlos **personas jurídicas de derecho privado**, son asociaciones civiles en los términos del Código Civil, y deben cumplir con requisitos para el lanzamiento de candidaturas, en especial la inscripción correspondiente.
- b) Por su parte, al encuadrarlos como **instituciones de derecho público no estatal**, entes públicos no estatales o entidades de interés público, los partidos políticos no dictan actos administrativos, y su función típica no reviste naturaleza administrativa. En estos casos estarían sometidos, en la mayor parte de las legislaciones, a la jurisdicción electoral, y excepcionalmente a la ordinaria en casos de contratación privada.
- c) Por último, la categoría de **asociaciones voluntarias** significa el reflejo de la evolución histórica del reconocimiento de estas organizaciones. En efecto, consideradas inicialmente asociaciones de carácter privado, se les otorga ahora personalidad jurídica para participar en la vida del Estado o contribuir al funcionamiento del régimen democrático. (pág. 172)

Esta discusión teórica determina la regulación jurídica de los partidos políticos en los cuales se desenvuelven los partidos políticos, determinando las normas de organización, financiamiento, deberes y fines, entre otros.

En América Latina la regulación jurídica de los partidos políticos es reciente pues anteriormente existía un rechazo por parte del mundo jurídico en abordar la discusión sobre la regulación legal de los partidos por considerarla un tema perteneciente a la sociología o ciencias políticas. De acuerdo a García Laguardia (como se citó en Zovatto, 2008):

Sobre el tema de regulación jurídica hay posturas divergentes. Fundamentalmente, existen dos grandes corrientes antagónicas. Una considera que el derecho no debe intentar regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. Para este sector de la doctrina, la legislación no debe extralimitarse, es decir, no ir más allá de asentar o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos políticos adquirir una estructura uniforme, y que, además de esto, el legislador no debe entrar en detalles. La otra corriente es encabezada por quienes opinan que esas disposiciones deben rebasar lo meramente estructural y, antes bien, deben entrar al detalle en la búsqueda de precisión y no quedarse en aspectos meramente conceptuales. (pág. 162)

En esa misma línea, se observa la constitucionalización de los partidos políticos, esto quiere decir que los diversos Estados han ido incorporando esta concepción en su Constitución. Este no ha sido un proceso repentino, sino más bien paulatino. Podemos distinguir tres etapas en el proceso de constitucionalización:

- a) La primera, que podríamos denominar de regulación temprana, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta finales del siglo XX, donde la

regulación jurídica se da más bien en el ámbito de leyes electorales, con dos excepciones: Uruguay en 1934 y República Dominicana en 1942, países que en esas fechas constitucionalizaron a los partidos políticos.

- b) La segunda etapa se caracteriza por el proceso de incorporación o ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina. Abarca desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1978, con la llegada de la tercera ola democrática. En esta fase se produce la incorporación constitucional en 12 países.
 - c) La tercera se inicia a partir de 1978. En ella se da un proceso muy rico de reformas constitucionales, promulgación de leyes electorales y, en algunos países, la adopción de leyes de partidos políticos, que tienen como consecuencia una regulación más detallada de sus instituciones.
- (pág. 163)

2.2.4. Funciones

De acuerdo a Roskin, Cord, Medeiros & Jones (como se citó en Támez y Aguirre, 2015), los partidos políticos tienen las siguientes funciones:

1. Son puente entre los ciudadanos y el gobierno: Los partidos políticos son las instituciones por excelencia para hacer llegar las demandas de los ciudadanos al gobierno. Son los intermediarios.
2. Aglutinan los diferentes intereses de la sociedad: Si cada grupo de interés se convirtiera en un partido político, la sociedad sería un caos, por tanto los diferentes grupos con intereses afines se ven obligados a coaligarse y cooperar.

3. Integran a los diferentes grupos dentro del sistema político: Los partidos políticos aglutinan diferentes grupos de interés dándoles la oportunidad de participar en la conformación de la plataforma política del partido. Los integrantes del partido se sienten representados y desarrollan un sentido de lealtad y respeto a las reglas del sistema político.
4. Socialización Política. En la medida que integran a diferentes grupos, les enseñan las reglas del juego político. Preparan a los candidatos, les enseñan cómo hablar en público, como manejarse en los mítines. Ayudan por tanto a la creación de políticos más competentes y comprometidos con el sistema.
5. Movilización del Electorado. En las campañas políticas los partidos políticos movilizan a sus electores en la búsqueda del voto.
6. Organización del Gobierno. El partido político que obtiene el poder, obtiene también puestos del gobierno, y trata de establecer las políticas públicas de acuerdo a su ideología. (Tamez & Aguirre, 2015, pág. 107)

2.3. Partidos políticos en el Perú

2.3.1. Breve repaso histórico

En el Perú, la vida partidaria comienza en la segunda mitad del siglo XIX. Los primeros cincuenta años de vida republicana estuvieron dominados por diversas personalidades, principalmente militares a quienes se denominó caudillos, quienes llegaban al poder a través del uso de la fuerza y no de procesos democráticos. (Rubio, 1997)

El primer partido político en el Perú fue el Partido Civilista, por tal, en 1871 inicia formalmente la historia de los partidos políticos en el Perú.

Esta elite se comenzó a agrupar alrededor de la Revista de Lima, en contraposición de los caudillos militares, a quienes responsabilizaban del desorden, derroche y

arbitrariedad que fomentaban, y de los caciques oligárquicos provinciales. (...)Lo que no habían logrado los ideólogos liberales lo iban a realizar los nuevos ricos: fundar un partido (...) Quien encabezó a este grupo fue Manuel Pardo Lavalle. En elecciones accidentadas realizadas vía colegios electorales, Manuel Pardo salió elegido Presidente de la República, derrotando a Antonio Arenas y a Manuel Toribio Ureta, constituyéndose en el primer presidente civil del Perú, asumiendo la presidencia el 2 de agosto de 1872. (Tuesta, 2013)

En nuestro país se ha conformado históricamente una sociedad de “archipiélago”; es decir, una sociedad segmentada por fisuras sociales, económicas, políticas, culturales y regionales. A lo largo de las fisuras, los personajes poderosos han extendido la red de las relaciones verticales de dominación – dependencia basada en los vínculos clientelistas y, sobre esta base, han constituido diversas organizaciones políticas como facciones, movimientos, partidos políticos o sindicatos. Las relaciones clientelistas tradicionales del Perú son verticales, personales, particulares e individuales entre el caudillo – patrón y cada seguidor – cliente obediente al primero. En ellas, existe poco espacio para construir un proceso abierto de toma de decisiones basado en la libre participación. Solamente un grupo minoritario, como el patrón o personaje poderoso y sus allegados, parientes, amigos y conocidos, son los que pueden participar en el proceso de toma de decisiones, formular las políticas importantes e influir en las decisiones. Desde la perspectiva de las instituciones, podemos afirmar que en la historia política del Perú republicano se han observado ciertos patrones de comportamiento político. La conformación y el proceso interno de cada agrupación política se estructuran sobre la base de relaciones de dominación clientelistas, verticales, cerradas y autoritarias. (Murakami, 2007)

Sobre todo ello, reflexionar sobre la historia de los partidos políticos en el Perú merece particular atención. Generalmente, los partidos políticos se definen como agrupaciones

organizadas de acuerdo con la convergencia o concordancia de aspiraciones y orientaciones políticas; se trata de agrupaciones políticas que se encargan del poder o pretenden hacerlo con el apoyo de los electores. Los partidos políticos peruanos son un ejemplo de las relaciones clientelistas.

2.3.2. Regulación jurídica de los partidos políticos

Los partidos políticos en el Perú, a nivel jurídico se definen, de acuerdo al artículo 1 de la Ley de Organizaciones políticas como asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos de un país dentro del marco de la Constitución Política del Estado. Los partidos políticos están regulados por diversos instrumentos jurídicos en nuestro país, a continuación analizaremos cada uno de ellos.

2.3.2.1. Constitución Política del Perú

Por lo que se refiere a nuestra Carta Magna, debemos señalar que en nuestro país los partidos políticos se encuentran reconocidos a nivel constitucional. Es a partir de la Constitución de 1979 que se incorpora, por primera vez en el Perú, el término partidos políticos en dicho instrumento, sin embargo, “no se consideraba a los partidos como asociaciones al no inscribirlos en el libro respectivo de personas jurídicas. En concreto, se les reservaba casi como único fin la participación en las elecciones” (Del Río & Silva, 2016).

Hay que hacer notar que nuestro país fue uno de los pocos-conjuntamente con Nicaragua, Colombia y Argentina- que constitucionalizó los partidos políticos luego de la tercera ola democratizadora. En otras palabras, fue uno de los últimos países a nivel de América Latina en hacer referencia a los partidos políticos a nivel constitucional, se sabe que:

Con la llegada de la tercera ola, la regulación jurídica de los partidos políticos cobró nuevo impulso, que implicó una regulación más detallada. En efecto, el reconocimiento jurídico de los partidos políticos se aceleró a partir de 1978, cuando

se inició el proceso de abandono de regímenes autoritarios y la transición hacia la democracia(...)así, la constitucionalización de los partidos en la región cobró nuevo empuje, consolidándose en los países en que ya se había iniciado y regularizándose en aquellos otros en que aún no se había avanzado a ese estadio de la regulación. (Zovatto, 2008, pág. 166)

Nuestra actual Constitución, que data del año 1993, continúa con la constitucionalización de los partidos. Es así que hace referencia a ellos en diversos artículos. El artículo 35 de la Constitución indica:

Artículo 35°.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.

En conclusión, nuestra Constitución reconoce que los ciudadanos pueden afiliarse y ser parte de un partido político con la finalidad de ejercer sus derechos.

2.3.2.2. Ley Orgánica de Elecciones (LOE)

La Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26859, fue publicada el 1° de octubre de 1997 durante el gobierno de Alberto Fujimori. Esta ley establece la regulación en relación a las elecciones, sumamente necesaria si consideramos que nuestra democracia necesita elegir representantes que puedan ejercer el poder político.

La LOE tiene diecisiete (17) títulos, trescientos noventa y tres (393) artículos y tres (3) disposiciones finales transitorias. Entre las materias relevantes que regula podemos mencionar:

- a) Sistema Electoral
- b) Órganos Electorales
- c) Convocatoria de elecciones
- d) Inscripciones y candidatos
- e) Personeros ante el sistema electoral
- f) Material Electoral
- g) Propaganda Electoral
- h) Actividades Preliminares al sufragio
- i) Voto de los ciudadanos residentes en el extranjero
- j) Sufragio
- k) Cómputo y proclamación
- l) Garantías del proceso electoral
- m) Nulidad de Elecciones
- n) Presupuesto electoral
- o) Delitos, sanciones y procedimientos judiciales.

A través de esta ley queda establecido que las elecciones generales se realizan cada cinco años, el segundo domingo del mes de abril, estableciéndose que deben ser elegidos por sufragio directo por un periodo de cinco años. En esa misma línea:

Leyes especiales como la Ley de Elecciones Municipales (26864), la Ley de Elecciones Regionales (27683) y la Ley de Elecciones Parlamento Andino norman centralmente lo concerniente a la inscripción de candidaturas. Otras

instancias que intervienen en el tema de partidos políticos son la Corte Suprema de Justicia, que a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo podrá declarar la ilegalidad de una organización política. (Del Río & Silva, 2016, pág. 78)

2.3.2.3. Ley de Organizaciones Políticas (LOP)

Esta Ley fue promulgada el 1° de noviembre de 2003. Es importante indicar que primero se denominó Ley de Partidos Políticos, y posteriormente su denominación fue modificada a Ley de Organizaciones Políticas.¹

Esta ley se discutió ampliamente en un plazo posterior al inicio parlamentario 2001-2006. Además ha sido modificada en diversas oportunidades. En 2013 se elaboraron propuestas de modificación del modelo de financiamiento de partidos políticos, constituyéndose un componente central de la nueva ley de Partidos Políticos propuesta por los organismos del sistema electoral peruano. Esta ley ha tenido distintas modificaciones, a continuación se señalarán los hitos más importantes:

-2015: En este año, a través de la Ley 30414, se modificó la denominación de la ley, variándose de Ley de Partidos Políticos a Ley de Organizaciones Políticas, además se hicieron cambios a las causales de cancelación de los partidos políticos.

-2016: A través de la Ley 30689, se modifica el título VI de la Ley 28094 (Ley de Organizaciones Políticas) y la Ley 30225 (Ley de Contrataciones el Estado) con el fin de prevenir actos de clientelismo y corrupción en la política. Con esta ley se modifican los artículos 29, 30,31, 34, 36, 40 y 42 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Las

¹ Esta modificación del título de la ley se dio a través de la Ley 30414 en el año 2015.

modificaciones realizadas estuvieron en torno al financiamiento público directo, financiamiento privado, fuentes de financiamiento prohibido e infracciones.

-2017: Se inicia el financiamiento público directo con el otorgamiento de presupuesto a las organizaciones políticas. Si bien este tipo de financiamiento se estableció desde la publicación de la Ley de Organizaciones Políticas en 2003, recién en diciembre de 2016 se confirma su otorgamiento cuando se incluye en la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público, para el año fiscal 2017.

La LOP consta de seis (6) títulos, cuarenta y dos (42) artículos y dos (02) disposiciones transitorias, en las cuales se abarca diferentes puntos sobre la regulación de las organizaciones políticas: Definiciones generales, constitución y reconocimiento de los partidos políticos, constitución y reconocimiento de los movimientos y organizaciones políticas de alcance local, condiciones de los afiliados, democracia interna, financiamiento de los partidos políticos y sanciones.

La LOP en su artículo 1 reconoce a los partidos políticos como instituciones importantes para la manifestación de voluntad popular y a los procesos electorales. Son importantes para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.

Así también, se reconocen los fines y objetivos de los partidos políticos entre los cuales se encuentran asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático, contribuir a la vigencia de derechos humanos, formular idearios, planes y programas, representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública, entre otras.

Ahora bien, esta ley tiene por finalidad regular el funcionamiento de las organizaciones políticas, esto incluye:

- a) Los partidos políticos, que cuentan con alcance nacional
- b) Movimientos regionales, que trabajan a nivel regional o departamental

- c) Organizaciones políticas locales, las cuales participan en procesos provinciales y distritales.

2.3.3. Registro de Organizaciones políticas (ROP)

El ROP es relevante puesto que es a partir de la inscripción de un partido político en este registro que adquiere la calidad de tal, en tal sentido, su abordaje se torna fundamental a fin de comprender la dinámica de los partidos políticos. En este registro consta el nombre del partido político, la fecha de su inscripción, los nombres de los fundadores, de sus dirigentes, representantes legales, apoderados y personeros, la síntesis del Estatuto y el símbolo.

El ROP fue creado en noviembre de 2003, con la promulgación de la LOP y recogiendo el mandato constitucional contenido en el artículo 178 que establece que le compete al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) custodiar el registro de las organizaciones políticas. En octubre de 2014, se amplía el alcance del Registro y pasa a denominarse Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas (DNROP).

Esta instancia depende de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones, se sabe que posee un carácter público y permanente. Tiene como objetivo:

Inscribir a los partidos políticos, movimientos regionales, organizaciones políticas locales y alianzas electorales con disposiciones actualizadas que vayan a la par con las modificaciones legales y los avances tecnológicos, normando la implementación de mejoras en el procedimiento de inscripción de organizaciones políticas así como de las modificaciones registrales posteriores a dicho acto, hasta la cancelación de su inscripción. Atender a los representantes de las organizaciones políticas y de la ciudadanía en general

con respeto de las normas legales existentes, equidad en el trato y predictibilidad en los pronunciamientos. (Jurado Nacional de Elecciones, s.f)

Esta instancia se rige por las siguientes normas legales: Texto Ordenado del Reglamento ROP- Resolución N° 049-2017 y la Ley de Organizaciones Políticas (LOP).

2.3.3.1. Constitución e inscripción de partidos políticos

Los partidos políticos se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores y luego del cumplimiento los requisitos para su inscripción se registran en el ROP.

De acuerdo al artículo 5 de la LOP, la solicitud de registro de un partido político se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada de:

- a) Las actas de constitución de los comités partidarios debidamente identificados, de acuerdo con lo establecido en la presente norma.

Los comités partidarios se conforman con ciudadanos con domicilio en las localidades donde se constituyen. Se constituyen mediante acta suscrita por no menos de cincuenta (50) afiliados debidamente identificados. Los partidos políticos al momento de su inscripción deben tener comités partidarios en funcionamiento permanente en no menos de cuatro quintos de los departamentos del país y en no menos de un tercio de provincias.

- b) La relación de afiliados equivalente, como mínimo, el 0.1% de los ciudadanos del padrón aprobado para el último proceso electoral nacional.

El padrón de afiliados, con los respectivos números de DNI, es presentado ante el ROP del JNE en medio impreso o digital. La afiliación del ciudadano es constitutiva. Para la elaboración del padrón de afiliados se solicita apoyo a la RENIEC que puede disponer del uso estandarizado de mecanismos digitales u otros medios análogos. El

padrón de afiliados es público y se publica en el portal del ROP. Las organizaciones políticas cuentan con un plazo de 1 año, contado desde la adquisición de formularios, para elaborar el padrón de afiliados y solicitar inscripción al JNE.

- c) El acta de fundación, conforme lo establecido a la ley.

Esta acta debe contener el ideario (principios, objetivos y visión del país), declaración jurada expresa de cada uno de los fundadores donde conste su vocación democrática), relación de órganos directivos y de los miembros que los conforman, denominación y símbolo partidario y el domicilio legal.

- d) El estatuto, que debe contener lo previsto en la ley.

- e) El reglamento electoral, conforme a lo previsto en la ley.

- f) La designación de los representantes, personeros legales y técnicos, titulares y alternos.

- g) La designación de un tesorero titular y un suplente del partido político.

La designación del tesorero nacional y de los tesoreros descentralizados quienes tienen a su cargo la ejecución de las decisiones económico-financieras. Dicha designación debe ser informada oportunamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Las organizaciones políticas cuentan con un plazo de dos años, contados a partir de la adquisición de formularios, para la recolección de firmas de adherentes y la presentación de la solicitud de inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones.

Es necesario indicar que, los requisitos han sido modificados a través de la Ley 30995 que modifica la legislación electoral sobre inscripción de partidos políticos, anteriormente se necesitaban firmas para la inscripción de un partido político, hoy en día este requisito ha sido eliminado. Luego de recibir la solicitud de inscripción, el ROP verifica si los requisitos exigidos han sido cumplidos y procede a publicar la solicitud de inscripción en

la página web del JNE. La inscripción del partido político en el ROP, le otorga personería jurídica.

2.3.3.2. Cancelación y suspensión de partidos

El artículo 13 de la Ley de Organizaciones Políticas establece taxativamente las causales de cancelación de un partido político entre las que podemos mencionar la cancelación cuando el partido político no alcanza, como mínimo, 5 representantes al Congreso en más de una circunscripción o el 5% de votos válidos a nivel nacional. Asimismo, cuando, se acuerda su disolución o por fusión, cuando no participe en elecciones, entre otras.

Esta decisión se ventila en el Jurado Nacional de Elecciones, por tal, contra la decisión puede interponerse recurso de apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones, en el plazo de cinco días hábiles. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.

Asimismo, la suspensión de organizaciones políticas se encuentra regulada en el artículo 11-A de la Ley de Organizaciones Políticas:

Artículo 11-A. Suspensión de inscripción de organizaciones políticas

La inscripción de una organización política se suspende en los siguientes casos:

- a) Si tiene un número de comités en funcionamiento por debajo del mínimo establecido.
- b) Si la organización política no mantiene el número mínimo de afiliados exigido para su inscripción seis (6) meses antes de la fecha límite para efectuar la convocatoria a cada proceso electoral.
- c) Si incumple con remitir el listado de comités partidarios y la relación actualizada de sus integrantes, conforme a lo establecido en la presente norma.

De verificarse alguno de los supuestos citados, el Registro de Organizaciones Políticas requiere a la organización política la subsanación del incumplimiento, para lo cual le otorga un plazo improrrogable de hasta sesenta (60) días hábiles, bajo apercibimiento de iniciar un procedimiento de suspensión de su inscripción.

Si, dentro de la vigencia del plazo otorgado, el partido político o movimiento subsana el incumplimiento incurrido, no se ejecuta el apercibimiento señalado.

2.4. Sistema Electoral

2.4.1. Definición

Los sistemas electorales:

Determinan las reglas a través de las cuales los electores puedan expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc).
(Nohlen, 2004, pág. 10)

El sistema electoral es un elemento fundamental del sistema político del país pues los “sistemas electorales tienen consecuencias sobre el comportamiento electoral y los resultados electorales, influyen en la conformación del sistema de partidos y así sobre la distribución del poder en un país y pueden tener también gran importancia para la estabilidad política” (Nohlen, 2004, pág. 10).

Sin embargo, en nuestra Constitución se adoptó el término “sistema electoral” como sinónimo de “órganos electorales” es así que, en este caso, el término sistema electoral “no aludirá a las reglas para convertir votos en escaños o cargos electivos, sino siempre aludirá al conjunto de los tres organismos electorales, lo que corresponde con la definición del sistema administrativo” (Salcedo, 2017, pág. 3)

2.4.2. Sistema electoral en el Perú

De acuerdo a nuestra Constitución el sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones y los escrutinios traduzcan la expresión, auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos. Tiene por funciones básicas:

- a) Planeamiento, organización y ejecución de procesos electorales.
- b) El mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas.
- c) El registro de actos que modifican el estado civil.

El sistema electoral en nuestro país está conformado por tres instituciones: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC).

2.4.2.1. Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

Esta institución “es un organismo constitucionalmente autónomo con competencias a nivel nacional” (JNE, s.f). Su objetivo es fiscalizar la legalidad de los procesos electorales e impartir justicia electoral.

Por lo que se refiere a sus funciones, el artículo 178 indica claramente las competencias de este organismo.

Asimismo, comprende dos órganos jurisdiccionales:

a) Pleno del Jurado Nacional de Elecciones

Es la máxima autoridad del JNE. Es un órgano colegiado conformado por cinco miembros.

El Pleno administra justicia electoral y como tal aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve, oportunamente, con arreglo a la Constitución Políticas, leyes y principios generales del derecho. Sus resoluciones son dictadas en instancia final

y definitiva y no son susceptibles de revisión. (artículo 23 de la Ley Orgánica del JNE)

b) Jurado Electoral Especial (JEE)

Esta instancia es temporal, a diferencia del Pleno, el JEE es creado para un proceso electoral específico. Está conformado de la siguiente manera:

(i) Un miembro nombrado por la Corte Superior, bajo cuya circunscripción se realiza el proceso electoral entre sus magistrados jubilados o en actividad.

(ii) Cuatro miembros designados por el Jurado Nacional de Elecciones mediante sorteo en acto público de una lista de veinticinco ciudadanos que residan en la sede del Jurado Electoral Especial. La lista es elaborada por una comisión integrada por tres miembros del Ministerio Público.

Entre sus funciones más importantes se destacan: fiscalizar la legalidad del ejercicio de sufragio y los procesos electorales, inscribir y expedir las credenciales de los candidatos en sus listas y administrar en primera instancia justicia electoral.

2.4.2.2. Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

La ONPE es la autoridad máxima en la organización y ejecución de los procesos electorales.

De acuerdo a su ley orgánica tiene como función esencial velar por la obtención de la fiel y libre expresión de la voluntad popular, manifestada a través de los procesos electorales.

La ONPE tiene como máxima autoridad al Jefe, asimismo, es importante resaltar la existencia de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales -cuya existencia es establecida por el Jefe-estas oficinas son creadas para cada proceso electoral de acuerdo a circunscripciones electorales y tipo de distrito electoral para el proceso electoral en curso.

2.4.2.3. Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC)

La RENIEC es la entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil. Entre las funciones de esta institución podemos destacar:

- a) Planear, organizar, dirigir, normar y racionalizar las inscripciones de su competencia
- b) Registrar los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y demás actos que modifiquen el estado civil de las personas, así como las resoluciones judiciales o administrativas que a ellos se refieran susceptibles de inscripción y los demás actos que señale la ley
- c) Emitir las constancias de inscripción correspondientes
- d) Preparar y mantener actualizado el padrón electoral en coordinación con la Oficina Nacional de Procesos Electorales
- e) Proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones
- f) Mantener el Registro de Identificación de las personas
- g) Brindar durante el proceso electoral la máxima cooperación a la Oficina Nacional de Procesos Electorales facilitando el uso de su infraestructura material y humana

La máxima autoridad de esta institución es el Jefe de la RENIEC, quien ejerce su representación legal y es el encargado de dirigir y controlar la institución.

Estas instituciones (ONPE, JNE y RENIEC) tienen una relación estrecha con el funcionamiento de los partidos políticos dado que rigen la conducta de los mismos y de sus candidatos, asimismo, estas instituciones se encargan de establecer las sanciones por violaciones a normativa electoral.

CAPITULO III: FINANCIAMIENTO PARTIDARIO Y SANCIONES POLÍTICAS

3.1.Financiamiento de partidos

3.1.1. Definición consideraciones teóricas y riesgos sobre la relación entre el dinero y la política

El término financiamiento político hace referencia a todo el dinero existente durante un proceso político. Según IDEA Internacional el financiamiento político se define como el financiamiento (legal e ilegal) de las actividades en curso de los partidos políticos y de las campañas electorales (en concreto, las campañas de candidatos y partidos políticos, aunque también de terceros).

A pesar de que las relaciones conflictivas entre dinero y participación electoral se registran desde antes del surgimiento de las partidocracias modernas, el financiamiento político no siempre fue un tema posicionado en la agenda pública. La relevancia de la discusión inicia entre finales del siglo XIX e inicios del XX, con la formación de los “partidos de masas”, que son organizaciones que reconocen a la militancia en su amplia mayoría, reportan la labor política sobre un número elevado de miembros, además se dirigen a lograr la movilización general de los electores, más que la de sus propios afiliados. Para lograrlo, no se dirige a una clase o estrato social en particular sino a la sociedad en general.²; esto, sumado a la inclusión de sectores socialmente excluidos en el voto-lo que se desembocó en el voto universal-, hicieron que el modelo de “partido de cuadros” sostenido principalmente por notables,

² Los partidos de masas, se antepone a los “partidos de cuadros”, los cuales son organizaciones que reúnen notables, para preparar elecciones, conducirlos y mantener en contacto con los candidatos. Personas notables, influyentes cuyo nombre o prestigio tenga peso. La distinción de partidos de cuadros y de masas, descansa en una infraestructura social y política DUVERGER, Maurice. Los partidos políticos, México D.F

entrara en decadencia. No es coincidencia que la primera norma sobre financiamiento político se promulgara en Inglaterra en el año 1883. (ONPE, 2018)

Entonces, es en la segunda mitad del siglo XX que finalmente el financiamiento de la política y de los partidos se convierte plenamente en un tema de estudio desde el plano académico. Esta temática se posiciona principalmente en Estados Unidos y posteriormente en América Latina, coincidiendo con el retorno de la democracia hacia finales del siglo XX. En el caso de América Latina, el estudio del financiamiento político se institucionaliza a inicios del siglo XXI, a partir de allí se presta atención a la equidad en la competencia electoral y a los distorsionadores del dinero en la política.

La relación entre el dinero y la política es uno de los grandes problemas del sistema democrático, sin embargo, cuando el financiamiento está correctamente regulado, se torna necesario en tanto garantiza las condiciones para la subsistencia de las organizaciones políticas en el tiempo, así como contribuye a una democracia de mejor calidad. Se afirma que “la influencia del dinero en periodo electoral y no electoral tiene un efecto directo en la calidad de formación y sostenimiento de las organizaciones políticas y su posterior competencia electoral”. (ONPE, 2018, pág. 21)

A pesar de las tensiones que puedan existir entre dinero y política, se asume que el financiamiento político es parte de este espectro, y en los casos en que se encuentra correctamente regulado, su influencia es positiva y mejora la calidad de la democracia.

Los partidos políticos necesitan de financiamiento para solventar sus actividades, las cuales podemos clasificar en dos tipos:

- a) Campañas electorales
- b) Las que se realizan independiente de la época electoral: organización permanente, capacitación a militantes, investigación, educación al ciudadano, etc. (Sagástegui, 2006)

No cabe duda que el periodo donde más gastan los partidos políticos es en la época electoral. Sin embargo, hay que tener en cuenta, que con un ánimo de continuidad y permanencia, los partidos políticos también requieren de recursos en época no electoral. Discutir sobre el financiamiento de los partidos es una agenda global y urgente por los siguientes motivos: la expansión de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para la viabilidad de los sistemas democráticos (Zovatto & Casas, 2005).

Alrededor del mundo, se han realizado intentos por gestionar el financiamiento político, con diferente éxito. En algunos países se ha tratado de resolver esta problemática durante siglos, en otros, se la ha prestado atención desde las últimas décadas. IDEA Internacional (2015), posee una base de datos que engloba a 180 países e incluye información de la naturaleza de sus regulaciones, nos enseña que todos y cada uno de los 180 países que la componen cuentan al menos con algún tipo de regulación sobre el dinero en la política. Entre algunas medidas podemos destacar: prohibición de donativos provenientes de fuentes específicas, límites de gasto o financiamiento público. Según la misma fuente mencionada anteriormente, existen diferentes niveles de financiamiento en cada país.

Tabla 1

Nivel de Regulación de los Países en el Mundo

Nivel de regulación en cada país	África	América	Asia	Asia Central, Europa Oriental, Central y Sudoriental	Europa Occidental	Países anglófonos	Mundial
Bajo	22%	11%	55%	0%	38%	17%	22%

Medio	53%	28%	5%	28%	33%	33%	38%
Alto	24%	61%	40%	72%	29%	50%	40%

Nota: Los porcentajes hacen referencia a la proporción de respuestas positivas en una región a las 26 preguntas de respuestas sí/no en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional

Fuente: IDEA Internacional

Vale recalcar que ninguna norma es efectiva per se, siempre debe ser analizada de acuerdo al contexto político y social de cada país, un nivel alto de regulación no implica necesariamente su efectividad. Tras el aumento de regulaciones en todo el mundo, la problemática concreta es averiguar si estas normas se vienen cumpliendo y de qué manera, esa labor es encargada al órgano de administración electoral o en su defecto algún ministerio o instituciones de auditoría específicas, de acuerdo a la regulación de cada país. Incluso aunque se combinen las normativas oficiales adecuadas con mecanismos sólidos de control del cumplimiento de la ley, resulta poco probable que se observe un financiamiento político transparente a menos que haya actores políticos clave dispuestos a colaborar; de hecho, ninguna democracia puede sobrevivir si las partes principales no se comprometen a cumplir la ley (tanto el espíritu como la letra). (IDEA Internacional, 2015)

Zovatto y Casas (2015), nos señalan que el dinero introduce distorsiones en el sistema democrático, además que:

Su desigual distribución incide, en primer lugar, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los partidos y los candidatos para llevar su mensaje a los votantes. En segundo lugar, su posesión confiere a los individuos y a los grupos sociales una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones y ejercer su influencia sobre los candidatos y los partidos, a través de sus contribuciones. Esto es de importancia crítica para la democracia. Cuando el poder político simplemente es un espejo del poder económico, el principio de

“una persona, un voto” pierde su significado [...] En tercer lugar, los procesos de recaudación de fondos ofrecen obvias oportunidades para la articulación de intercambios entre los donantes privados y los tomadores de decisiones públicas, o, cuando menos, para la continua aparición de conflictos de intereses para estos últimos. (pág. 3)

De acuerdo al Jurado Nacional de Elecciones (como se citó en ONPE, 2018) existe una correlación entre dinero y resultados electorales: mientras mayor dinero para la campaña, mayores votos obtenidos. (pág. 25). Por tal, es urgente establecer regulaciones efectivas en cuanto a financiamiento político para que los partidos políticos y candidatos lleguen a sus electores y expliquen sus objetivos de la manera más eficiente, favoreciendo el fortalecimiento de los partidos y candidatos. Estas cuestiones serán abordadas en los próximos apartados.

3.1.2. Financiamiento en América Latina

Se sabe que “en América Latina, el tema del financiamiento ocupa un lugar importante en la agenda pública especialmente en la última década” (Ferreira, 2016, pág. 333). La tercera ola democratizadora de América Latina en 1978 trajo consigo reformas y cambios que afectaron partidos políticos, sistemas de gobierno y procesos electorales. Si bien tuvo un impacto diferente en cada uno de los países, existen avances interesantes en el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad democrática (Gutierrez & Zovatto, 2011). Entre los debates que trajo consigo esta ola democratizadora surgen diversos temas que discutir en torno al financiamiento: Tipo de financiamiento que deben recibir los partidos políticos, financiamiento público, limitaciones del financiamiento, transparencia en el uso de fondos, límites en los aportes y régimen de sanciones. Algunos autores señalan que estos debates se

encuentran amenazados por el alto riesgo de financiamiento ilícito y de infiltración de dinero proveniente de actividades delictivas:

En el caso de América Latina, el mayor peligro es la posibilidad de que el narcotráfico penetre las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas. [...] El narcotráfico plantea riesgos de particular intensidad para los procesos políticos, pero no es el único peligro. (Zovatto & Casas, 2005, pág. 5)

Obedeciendo a este panorama, es necesario indicar que desde 1978 y hasta la fecha, se han producido avances relevantes en torno a la regulación del financiamiento de los partidos políticos y campañas en América Latina y no ha sido suficiente. A continuación, brindaremos un panorama de las características reales y formales del financiamiento en América Latina.

3.1.2.1. Características reales

Existe una tendencia al aumento de gasto en campañas electorales debido a los siguientes factores:

- (i) **Crecimiento de la sociedad:** sumado a la necesidad de llevar su mensaje a millones de votantes.
- (ii) **Presencia de tecnología:** La televisión y las redes sociales han adquirido una importancia relevante en campañas electorales. Al respecto debemos decir que:

“las cibercampañas electorales se están institucionalizando como una nueva forma de hacer política en América Latina, producto de la socialización de las nuevas tecnologías y de los procesos de consolidación democrática, además del aprendizaje que se ha obtenido del ejemplo que han dado las naciones desarrolladas

(Estados Unidos de América y España) respecto de su funcionalidad y eficiencia” (Valdéz, Huerta, & Aguilar, 2011).

- (iii) **Disminución de cuotas de afiliados:** Los partidos han sufrido una disminución significativa de las cuotas de afiliados, mientras que el mayor volumen proviene de las grandes corporaciones.
- (iv) **Presencia de dinero proveniente del crimen organizado:** El dinero proveniente del crimen organizado y de actividades ilícitas como el narcotráfico, presuntamente, ha tenido un peso relevante en el financiamiento de las campañas en buen número de países de Latinoamérica. En el caso de esta región, existe un este peligro latente. Si bien es complicado medir su real impacto debido a que existen grandes dificultades para ser detectado por las variadas formas que asume, su influencia se refleja en la casuística detectada. Podemos destacar, entre ellos, “los casos de campaña de los expresidentes Jaime Paz Zamora en Bolivia, Ernesto Samper en Colombia y Ernesto Pérez Balladares en Panamá, son algunos de los más notables ejemplos que registra la región de penetración del narcotráfico en campañas políticas” (Zovatto & Casas, 2005, pág. 6).
- (v) **Sistema presidencialista:** Con respecto a los mecanismos de control y aplicación de sanciones, la estructura del financiamiento dista del esquema normativo. América Latina asume el presidencialismo y según Navas (como se citó en Zovatto, 2013) particularmente en los países latinoamericanos el presidencialismo tiene una incidencia directa sobre las finanzas partidistas. La preponderancia del Poder Ejecutivo respecto de los otros poderes del Estado caracteriza a los diferentes sistemas presidencialistas de la región. A pesar de la normativa electoral existente, ésta no es efectiva porque en el sistema presidencialista se favorece a que las contribuciones privadas se canalicen

directamente a los candidatos presidenciales, ante el interés de adquirir mayor influencia en el poder gubernamental. (Zovatto, 2003)

- (vi) **Distorsiones que introduce el dinero en América Latina:** De esa manera, es claro que si su utilización no es regulada o es mal regulada, el dinero se convierte en un factor importante para introducir distorsiones en el proceso democrático amenazando la legitimidad de los procesos. Existen modalidades de riesgo que el dinero introduce en la política: Compra de influencias y conflicto de interés, iniquidades electorales graves, desarticulación de los partidos y sistema de partidos, pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político, utilización de financiamiento espurio o ilegal, entre otros.

3.1.2.2. Características formales

- (i) **Financiamiento mixto:** En la región predomina el financiamiento mixto, es decir, los partidos reciben en su mayoría financiamiento tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales o gastos de funcionamiento.
- (ii) **Financiamiento público:** El financiamiento público está presente en la mayoría de los países; para ser exactos, en dieciséis de los dieciocho que la conforman. Se da tanto en periodo electoral como en periodo no electoral. Son solamente dos países los que actualmente no otorgan financiamiento público: Bolivia y Venezuela; sin embargo, en ambos casos ha habido anteriormente, pero se ha suprimido. (ONPE, 2018)

Tabla 2

Año de introducción del financiamiento público de los partidos políticos y periodo de financiamiento en América Latina

País	Año	Periodo (electoral/no electoral)
Argentina	1957(indirecto) y 1961(directo)	Ambos periodos
Bolivia	Incorporado en 1997 y suprimido en 2008	---
Brasil	1971	En periodo no electoral
Colombia	1985	Ambos periodos
Costa Rica	1956	Ambos periodos
Chile	1988 (indirecto) y 2003 (directo)	Ambos periodos
Ecuador	1978	Ambos periodos
El Salvador	1983	En periodo electoral
Guatemala	1985	En periodo no electoral
Honduras	1981	En periodo electoral
México	1973(indirecto) y 1987 (directo)	Ambos periodos
Nicaragua	1974	En periodo electoral
Panamá	1997	Ambos periodos
Paraguay	1990	Ambos periodos
Perú	1966 (indirecto) y aparece en ley 2003 (directo) pero otorgado en 2017	En periodo no electoral
República Dominicana	1997	En periodo no electoral

Uruguay	1928	----
Venezuela	Incorporado en 1973 y eliminado en 1999	Ambos periodos

Fuente: Zovatto 2017 e IDEA Political Finance Database

Elaboración: Subgerencia de Información e investigación electoral-ONPE

Criterio de Selección financiamiento público directo: En la mayor parte de países se establece algún tipo de barrera legal para lograr el acceso al financiamiento público. Por ejemplo: un mínimo de votos o representación parlamentaria.

Tabla 3:

Criterios para la distribución del financiamiento público directo en América Latina

Criterio	Países
Representación en el Congreso	Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay
Participación en la elección	Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Panamá, República Dominicana
Inscripción como partido político	Chile, El Salvador, México, Panamá, Paraguay
Cuota de votos en las elecciones anteriores	Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana
Cuota de votos en las próximas elecciones	Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá

Cuota de escaños en las elecciones anteriores	Brasil, Ecuador
Cuota de votos en las próximas elecciones	Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá
Cuota de escaños en las próximas elecciones	Colombia
Cumplir con los requisitos legales de la organización	Chile
Presentación de informes después de las elecciones y declaración clara del porcentaje de contribución asignado a la formación y organización política	Costa Rica

Fuente: Zovatto 2017 e IDEA Political Finance Database

Elaboración: Subgerencia de Información e investigación electoral-ONPE

Métodos y criterios de uso: Pueden distinguirse tres tipos fundamentalmente (i) según la fuerza electoral, (ii) método combinado: una parte se distribuye entre todos los partidos y otra de acuerdo a la fuerza electoral (iii) formula híbrida: que combina la fuerza electoral y la distribución por partes iguales.

Tabla 4:

Cálculo de la asignación del financiamiento público en América Latina

CRITERIO	PAÍSES
Proporcional a los votos recibidos	Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana

Igual	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana
Mismo monto por votos recibidos	Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Uruguay
Proporcional a los escaños recibidos	Colombia, Honduras, Paraguay

Fuente: Zovatto 2017 e IDEA Political Finance Database

Elaboración: Subgerencia de Información e investigación electoral-ONPE

Tabla 5

Criterios para el uso del financiamiento público directo en América Latina

CRITERIO	PAISES
Actividades para el funcionamiento partidario	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú
Gastos de campaña	Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay
Institución intrapartidaria	Brasil, Chile, Colombia, México
Educación cívica, política y capacitación para mujeres	Panamá

Fuente: Zovatto 2017 e IDEA Political Finance Database

Elaboración: Subgerencia de Información e investigación electoral-ONPE

Con respecto a este punto podemos indicar que gran parte de los países cuenta con subvenciones directas (dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, capacitación etc). Además, con respecto al desembolso no hay una regla general, sin embargo, podemos notar que en algunos países se realiza un reembolso post-elecciones, otros en etapa previa a las elecciones y como tercera modalidad podemos

detectar aquel desembolso que se realiza en etapa previa a elecciones y otro desembolso, posterior a ellas.

(iii) Financiamiento privado: En relación al financiamiento privado se establecen prohibiciones a contribuciones privadas, por ejemplo, prohibiciones de donaciones provenientes de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros, algunos tipos de contribuciones no individuales y aportes anónimos. Respecto a las fuentes prohibidas, “en lo que respecta a las donaciones provenientes del extranjero, solamente dos países las autorizan siempre que sean para los partidos políticos (El Salvador y Nicaragua) y cuatro las permiten para los candidatos (Argentina, Bolivia, El Salvador, Nicaragua)” (ONPE, 2018, pág. 32).

Las donaciones anónimas son consideradas fuentes prohibidas en parte de América Latina, en ese sentido, son trece países que establecen prohibiciones de recibirlas por parte de los partidos políticos y en doce países existe una clara prohibición para los candidatos.

Tabla 6

Prohibiciones de donaciones en América Latina

País	Partidos Políticos	Candidatos
Argentina	SI	NO
Bolivia	SI	SI
Brasil	SI	SI
Colombia	SI	SI
Costa Rica	SI	SI
Chile	NO; se establece tope	NO; se establece tope

Ecuador	SI	SI
El Salvador	NO	NO
Guatemala	SI	SI
Honduras	SI	SI
México	SI	SI
Nicaragua	SI	--
Panamá	SI	SI
Paraguay	SI	SI
Perú	NO; se establece tope	SI
República Dominicana	NO	NO
Uruguay	NO; se establece tope	SI
Venezuela	SI	SI

Fuente: Zovatto 2017 e IDEA Political Finance Database

Elaboración: Subgerencia de Información e investigación electoral-ONPE

Otras características a nivel de América Latina consisten en que muchos partidos políticos se sostienen con aportes partidarios, sin embargo, estos no son muy extendidos y se prioriza otro tipo de financiamiento, además se establecen límites a las contribuciones privadas.

- (iv) **Instituciones que regulan el financiamiento:** En la mayoría de países existe un órgano encargado de la fiscalización del financiamiento, asignada a organismos electorales.
- (v) **Régimen de sanciones:** En gran parte de los países existe un régimen de sanciones dirigido a sancionar la transgresión a la normativa electoral. Entre estas podemos destacar: penas pecuniarias (multas), pérdida de

financiamiento público directo y por otro, en menor medida, las que conllevan a la eliminación del registro partidario (conocidas como sanciones políticas).

3.1.3. Financiamiento en Perú

3.1.3.1. Síntesis histórica del financiamiento partidario

La regulación en cuanto al financiamiento de la política es reciente pues se originó a inicios del siglo XXI. Su trasfondo histórico se encuentra en el siglo XIX con la constitución de los primeros partidos en el Perú.

Antiguamente, existían en nuestro país partidos oligárquicos. Estos partidos se reconocían por ser partidos de notables, es decir, conformados por ciudadanos con patrimonio y financiados por grupos oligárquicos que cuando llegaban al poder buscaban la retribución. Son, en resumen, partidos más de intereses que de principios, más pragmáticos que ideológicos, de élites y no de masas.

A partir de esta realidad, los ciudadanos se agruparon en Colegios Electorales predominante en el siglo XIX y posteriormente reemplazados por las Juntas Electorales. Luego, en 1931 fue creado el Jurado Nacional de Elecciones, creándose así, un nuevo marco institucional para el país en materia electoral.

Con la promulgación de la Ley N°28094 Ley de Partidos Políticos en el 2003(Hoy Ley de Organizaciones Políticas), inicia formalmente la historia moderna del financiamiento político en el Perú. (ONPE, 2018)

3.1.3.2. Características reales

En el Perú existe, sin duda alguna, una problemática real en torno al financiamiento.

- (i) **Precaria recaudación de fondos:** Nuestras organizaciones políticas tienen dificultades para recaudar fondos propios puesto que los aportes militantes son

escasos. La mayoría de partidos no tiene ni dinero ni bienes. Existe una brecha entre los altos costos de campaña y la escasez de dinero en la caja de los partidos. Para la campaña electoral 2016, todos los partidos reportaron un gasto total de 55 millones de soles que es un monto bajo comparado con otros países de la región, generado en un sistema de partidos cuyos componentes carecen de recursos.

- (ii) **Campañas de elevados costos:** Con respecto a este punto, debemos mencionar que “en el último cuarto de siglo, los diversos procesos electorales, la mayor competencia y el énfasis de las campañas en medios, han hecho que los costos de la actividad política se incrementen sustantivamente. En concreto, las campañas son más frecuentes y costosas” (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019). Las campañas se encarecen cada vez más: Las organizaciones hacen lo posible para conseguir recursos que costeen los costos de campaña, llevando a organizaciones a recibir dinero de fuentes anónimas e incluso ilegales.

Los datos evidencian un aumento progresivo de los ingresos de campaña en las tres últimas elecciones generales, especialmente después del año 2006. Así, se observa que en el año 2006, los ingresos para financiar las campañas de todas las organizaciones políticas fue de S/.24,617,043.66. En el año 2011, esta cantidad ascendió a S/.62,908,158.22, mientras que en el año 2016, los recursos recaudados por las organizaciones políticas fue de S/.63,796,970.40. (Transparencia Perú, 2017)

- (iii) **Organizaciones políticas débiles:** Si bien existen partidos políticos formales, entiéndase, registrados en el Registro de Organizaciones Políticas; estos partidos

políticos también poseen una subsistencia informal. Miembros inscritos como afiliados que no militan, militantes que dinamizan el partido pero que no están inscritos, tesorero que no son parte del comité del campaña, candidaturas que no emergen del propio partido de manera que postulan candidatos allegados a los grupos que regentan la organización, entre otras problemáticas.

3.1.3.3. Características formales

El financiamiento en el Perú posee características importantes:

- (i) **Financiamiento mixto:** En nuestro país existen dos tipos de financiamiento, financiamiento público (directo e indirecto) y privado. Cada una de las formas mencionadas posee reglas orientadas a promover el fortalecimiento institucional de los partidos y la transparencia en el manejo de recursos.
- (ii) **Financiamiento público:** Nuestro país otorga dos modos de financiamiento público: directo e indirecto. El directo consiste en los montos que brinda el Estado a los partidos políticos con representación congresal para actividades de capacitación e investigación, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso; mientras que el financiamiento indirecto consiste en los espacios asignados de manera gratuita a los partidos políticos en los medios de comunicación.
- (iii) **Preponderancia del financiamiento privado:** En el Perú, el financiamiento de los partidos proviene principalmente de aportes privados. Este tipo de financiamiento es el que ha demostrado que con un control deficiente y un tratamiento jurídico inadecuado, puede tener un efecto perjudicial en nuestro

sistema político. De acuerdo a la informes de auditoría de la ONPE, existe una frecuente inconsistencia entre la rendición de cuentas de los partidos políticos y la supervisión efectuada. En base a los informes mencionados, daremos un panorama general sobre la situación del financiamiento privado en el Perú y sus principales inconsistencias:

-Aportantes que no aportaron: personas naturales que existen y están vivas pero declararon no haber aportado los montos declarados por el partido. En algunos casos mencionaron que no poseen una relación con la agrupación política.

-Aportes fantasmas: aportes cuya fuente original no se puede establecer. Quedan de esta forma saldos sobrantes que no pueden rastrearse a algún aportante en específico, ya sea porque no se trata de personas naturales o porque, siendo personas naturales, no se registraron adecuadamente sus datos.

- Publicidad electoral en medios: una de las principales causas de infracción es no declarar la totalidad de los gastos de publicidad o gastar un monto mayor del que la ley permite.

-Deudas: Se ha encontrado también que, en balance entre ingresos y gastos de partidos, algunos han generado deudas que deben ser saneadas al final de su balance definitivo. (ONPE, 2018, pág. 70)

- (iv) **Organismo fiscalizador de finanzas partidarias:** la LOP determina la existencia de un organismo fiscalizador o de control de las finanzas partidarias, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el cual es el organismo responsable de manera

exclusiva de la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

3.1.3.4. Marco normativo

La regulación del financiamiento político en el Perú se da a través de distintos instrumentos jurídicos. En el presente apartado haremos mención a dichas normas: Constitución Política del Perú, la Ley de Organizaciones Políticas (LOP) y el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE.

3.1.3.4.1. Constitución Política

A través de la Ley 30905 se modificó el artículo 35 de la Constitución Política del Perú para regular el financiamiento de las organizaciones políticas. El artículo 35 versa sobre la participación política, el financiamiento político y el financiamiento ilegal.

“Artículo 35.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.

El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencias sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.

El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva. Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto”. (el subrayado es nuestro)

Como se puede verificar, el financiamiento político en nuestro país está regulado a nivel Constitucional.

3.1.3.4.2. Ley de Organizaciones Políticas, Ley N° 28094

La regulación jurídica del financiamiento se encuentra en la Ley de Organizaciones Políticas (LOP). El título VI, que abarca desde el artículo 28 hasta el artículo 42, trata específicamente sobre el financiamiento de los partidos políticos. A continuación mencionaremos los lineamientos más importantes establecidos en dichos apartados:

- (i) El artículo 28 establece la existencia del Financiamiento mixto: La ley prevé un formato de financiamiento mixto, quiere decir, que los partidos políticos pueden ser financiados a través de personas, instituciones privadas o a través del Estado.
- (ii) El artículo 29 desarrolla el financiamiento público directo.
- (iii) El artículo 30 indica los aportes permitidos en relación al financiamiento privado.

- (iv) El artículo 31 trata sobre las fuentes de financiamiento prohibido, que son aquellas fuentes de las cuales un partido político no puede recibir contribuciones, entre ellas, podemos mencionar: confesiones religiosas, partidos políticos y agencias de gobierno extranjeros, entre otras.
- (v) El artículo 32 trata sobre la administración de los fondos del partido.
- (vi) El artículo 33 establece el régimen tributario de los partidos políticos, puntualizando que el régimen aplicable es el que la ley establece para las asociaciones.
- (vii) El artículo 34 establece el sistema de verificación y control. Indica que debe establecerse un órgano de control interno, asimismo, señala que el control externo de la actividad económica-financiera del partido está a cargo de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE.
- (viii) El artículo 35 establece la publicidad de la contabilidad.
- (ix) El artículo 36 establece el régimen de sanciones, que detallaremos en otro apartado de la presente investigación.
- (x) El artículo 37 y 38 indica la regulación respecto a la franja electoral indicando que desde los treinta días hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una franja electoral.
- (xi) El artículo 40 indica la duración y frecuencia de la publicidad contratada en períodos electorales.
- (xii) El artículo 41 indica los espacios en radio y televisión en período no electoral. Los medios de comunicación de propiedad del Estado, están obligados a otorgar mensualmente cinco minutos a cada partido político con representación en el

Congreso, para la difusión de sus propuestas y planteamientos. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios hace la asignación correspondiente

- (xiii) El artículo 42 señala la conducta prohibida en la propaganda política. Las organizaciones políticas, en el marco de un proceso electoral están prohibidas de efectuar la entrega, promesa u ofrecimiento de dinero, regalos, dádivas u otros obsequios de naturaleza económica, de manera directa o a través de terceros, salvo aquéllos que constituyan propaganda electoral, en cuyo caso no deberán exceder del 0.5% de la UIT por cada bien entregado como propaganda electoral.

3.1.3.4.2.1.Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE

Este reglamento fue publicado en febrero de 2018 por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). El presente reglamento consta de ocho (08) títulos, trece (13) capítulos, ciento veintinueve (129) artículos y dos (02) disposiciones Finales y transitorias. El reglamento regula cosas relevantes como objeto de aplicación, financiamiento de organizaciones, transparencia, rendición de cuentas, entre otros.

Todas las disposiciones del mencionado reglamento guardan relación con las disposiciones contenidas en la Ley de Organizaciones Políticas, así como de normas constitucionales y legales pertinentes.

3.1.3.5 Financiamiento público y privado

3.1.3.5.1. Financiamiento público

El financiamiento público se define como aquel tipo de financiamiento cuyos recursos se obtienen del Estado para financiar sus actividades ordinarias y aquellas orientadas a la formación, capacitación e investigación (ONPE, 2019). Podemos reconocer dos clases de financiamiento público:

- a) **Financiamiento público directo.-** Este tipo de financiamiento se refiere a los fondos del tesoro público que reciben los partidos que poseen curules en el Congreso con la finalidad de destinarlos a capacitación, e investigación.

Sobre este tipo de financiamiento es importante puntualizar ciertas características:

- (i) **Representación en el Congreso:** Solo los partidos políticos y alianzas electorales que poseen curules, reciben este tipo de financiamiento. Actualmente son diez partidos que reciben estos montos, entre ellos destacamos:
- Fuerza Popular (1)
 - Peruanos por el Cambio (1)
 - Frente Amplio (1)
 - Alianza para el Progreso el Perú (Alianza para el Progreso, Restauración Nacional y Somos Perú) (3)
 - Alianza Popular (APRA, PPC y Vamos Peru) (3)
 - Acción Popular (1)
- (ii) **Formalidades:** Los partidos políticos y alianzas electorales deberán presentar una solicitud suscrita por el representante legal y el tesorero de la agrupación política acompañada de plan y presupuesto, declaración jurada y cuenta bancaria.
- (iii) **Determinación del monto total.-** El Estado destina 0,1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.
- (iv) **Destino de los fondos:** Serán utilizados para la formación, capacitación, investigación y para solventar los gastos de funcionamiento ordinario de los partidos políticos. No se puede utilizar para campañas electorales. Basándonos en el Reglamento de Supervisión, los fondos pueden ser destinados para:
- **Funcionamiento Ordinario.-** Se entiende por funcionamiento ordinario, a los que se dediquen a costear los bienes y servicios relacionados a las

necesidades operativas y administrativas ordinarias del partido. En tal sentido no se consideran gastos de funcionamiento ordinario a conceptos como los siguientes:

1. Gastos destinados a solventar publicidad política en medios masivos de comunicación y las campañas electorales.
 2. Gastos de formación, capacitación e investigación
 3. Las encuestas de opinión
 4. Los que se dediquen a actividades de financiamiento proselitista.
- **Actividades de formación y capacitación:** Aquellas que tienen como objetivo fomentar el conocimiento y asimilación de programas, propuestas, principios y valores de cada partido. Estas capacitaciones deben estar dirigidas a los afiliados y simpatizantes del partido políticos. No son considerados gastos de formación o capacitación a las asambleas partidarias, reuniones de los órganos partidarios o cualquier otra reunión de militantes o directivos dispuesta por los estatutos, las reuniones masivas de militantes o simpatizantes, mítines o celebraciones partidarias, las actividades destinadas a captar aportes o ingresos para el partido y las publicaciones de propaganda electoral.
 - **Actividades de investigación:** Aquellos trabajos planificados de acopio y análisis sistemático de información, según los objetivos de cada partido político. Es importante indicar que los resultados de cada investigación deberán encontrarse a disposición de los ciudadanos. No son considerados dentro de gastos de investigación los contratos para realizar encuestas de intención de voto.

b) Financiamiento público indirecto.- El Estado proporciona a los partidos beneficios no dinerarios de distinta naturaleza como: subsidios, apoyo, concesiones o ventajas. Nuestra normativa ha previsto cristalizar el financiamiento público indirecto a través de espacios asignados de manera gratuita a los partidos políticos en los medios de comunicación de propiedad privada o del Estado para la difusión de sus propuestas políticas y electorales.

Este tipo de financiamiento se clasifica en dos:

- (i) **Franja Electoral:** Es el espacio en estaciones de radio y televisión propiedad privada o del Estado, al que tienen derecho de manera gratuita y proporcional, todos los partidos políticos o alianzas de partidos que participan en el proceso electoral para elegir Presidente, a los Vicepresidentes y a los Congresistas de la República. Opera desde los treinta días anteriores a la realización de los comicios y hasta dos días previos al acto electoral.
- (ii) **Franja no electoral:** el espacio de cinco (5) minutos mensuales que el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú brinda en forma gratuita, a través de sus señales radiales y televisivas, a cada uno de los partidos políticos y alianzas electorales con representación en el Congreso de la República, con el objeto de que difundan sus propuestas y planteamientos. De acuerdo a la Ley de Organizaciones Políticas (LOP) y al Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios (RFSFP), estos espacios sólo pueden ser utilizados durante período no electoral, es decir, después de publicado en el diario oficial El Peruano, la resolución del Jurado Nacional de Elecciones que declare concluidas las Elecciones Generales o las Elecciones Regionales en todo el ámbito nacional, hasta el día de la

publicación del decreto que convoca al proceso electoral respectivo. (ONPE, 2019)

Este tipo de financiamiento es imprescindible considerando que asegura un mínimo de equidad en cuanto a la visibilidad de los partidos políticos frente a sus electores pues dentro de un proceso democrático lo prioritario es del debate de ideas y no la publicidad.

3.1.3.5.2. Financiamiento privado

El financiamiento privado está constituido por aportaciones en dinero, donaciones en bienes y servicios realizados por personas naturales (militantes y/o simpatizantes), jurídicas y organizaciones del sector privado que no se encuentren prohibidas por ley. A través del financiamiento privado los partidos políticos tejen puentes con la sociedad, además, la idea que sostiene este tipo de financiamiento es la idea de que los partidos políticos puedan autosostenerse y recibir contribuciones, en dinero o en especie, no solo de sus afiliados o militantes, sino de simpatizantes que deseen aportar recursos. Es así que “durante la campaña electoral las organizaciones políticas dependen casi en su totalidad del financiamiento privado” (Cucho, 2014). El financiamiento privado se constituye como la principal área de trabajo de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE. Los partidos políticos únicamente pueden recibir financiamiento privado de las fuentes no prohibidas por ley, en dinero o en especie, siempre que provengan de fuentes lícitas, como las cuotas y contribuciones en efectivo que no superen los 120 UIT, ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas, rendimientos producto de su patrimonio, créditos financieros, legados.

Existen diversas modalidades de financiamiento, es decir, diferentes maneras de aportar a un partido político entre las que podemos destacar:

- a) **Financiamiento privado por aportes en efectivo:** Consiste en la entrega de dinero al partido por personas naturales o jurídicas, a título gratuito. En esta modalidad se incluyen los aportes de los afiliados. Si la aportación resulta mayor de s/3500 el aportante debe entregar la suma a través de depósito, cheque, giro, transferencia o tarjeta de débito o crédito.
- b) **Financiamiento privado por aportes en especie:** Consiste en la entrega no dineraria de bienes en especie, de servicios, bienes o derechos. Se valoriza de acuerdo al precio del mercado en el momento de la entrega del bien, constando en un documento de fecha cierta con la precisión del bien o servicio del que se trata.
- c) **Financiamiento privado por aportes especiales:** Se refiere al financiamiento extranjero. Es importante mencionar que los aportes extranjeros solo están permitidos cuando están destinados a la formación, capacitación e investigación. Estos aportes deben contar con documentos y acreditaciones que permitan identificar plenamente quien realiza el aporte, deberán cumplir con las siguientes formalidades (i) Constar en un convenio o documento escrito que especifique los fines del financiamiento, el importe o investigación que se financian y los plazos de ejecución del mismo; además (ii) Debe ingresar necesariamente a las cuentas bancarias del partido.
- d) **Financiamiento por actividades propias del partido:** Los partidos políticos también pueden realizar actividades para autogestionarse. Cuando nos referimos financiamiento privado, debemos resaltar que se da en diferentes momentos, es decir, se realizan gastos en dos modalidades:

- a) Gastos campaña electoral: Durante esta época los partidos políticos realizan gastos, esta etapa abarca desde la convocatoria al proceso electoral hasta la resolución que declara su conclusión.
- b) Gastos operativos: Se consideran gastos operativos a aquellos que atiendan necesidades operativas y administrativas ordinarias de la organización política. Comprenden (i) *Gastos de personal*: sueldos, salarios, comisiones, etc (ii) *Gastos operativos propiamente dichos*: gastos efectuados de carácter fijo o variable y los propios de la gestión operativa del partido (iii) *Gastos financieros*: gastos efectuados por el mantenimiento, préstamo y uso de recursos financieros en bancos y entidades financieras u otras comisiones.

Otros datos relevantes respecto al financiamiento privado son que los fondos partidarios deben ser administrados de manera exclusiva por la Tesorería, además, que el régimen tributario que aplica a los partidos políticos es el que la ley establece para las sanciones. Respecto a otras temáticas importantes como las infracciones, sanciones y control/ verificación, serán abordadas en otro apartado de la presente investigación.

3.2.Financiamiento ilícito

3.2.1. Acto ilícito electoral

Es indispensable resaltar que “el término licitud proviene del latín *licitus*, es decir, lo justo y permitido. Constituye entonces la calidad de las conductas que cumplen con los deberes prescritos en las normas jurídicas” (Barreiro, 2000).

La definición de ilicitud, debe ir en conjunto con el análisis de Injusticia y Antijuricidad. Conceptos que son necesarios esclarecer para finalmente establecer una definición clara sobre ilícito en materia electoral. En principio parece que el concepto de Injusticia se

encuentra en el ámbito del Derecho Natural y los conceptos de Ilícitud y Antijuridicidad se enmarcan dentro del Derecho positivo normativo. Es necesario hacer la diferenciación entre injusticia, antijuricidad e ilicitud:

(i) Injusticia:

La injusticia se define, según Manuel Ossorio, como la acción contra la justicia o la falta de justicia. Es la opresión o sin razón que padece el litigante vencido en juicio, cuando por lo que resulta del proceso sin necesidad de nuevas pruebas se ve claramente que la decisión del tribunal no puede sostenerse, por no ser conforme al sentido y espíritu de la ley, al sistema de jurisprudencia adoptado constantemente por los tribunales superiores, al Derecho Natural, a las buenas costumbres o a lo deducido y probado por las partes. El concepto de justicia está rodeado de subjetividad

(ii) Antijuricidad:

Lo antijurídico, según Ossorio, se define como lo que es contrario a Derecho. Determinar su contenido resulta más complicado; porque saber cuando una acción humana es opuesta al Derecho, requiere una apreciación de índole subjetiva. Así, matar a una persona constituye un acto claramente antijurídico. Y sin embargo, pueden darse circunstancias en que matar a una persona represente un derecho y hasta una acción elogiada. Lo mismo en todos los aspectos del Derecho. Por eso en el examen de cada caso concreto, sólo a los jueces está reservada la facultad de establecer la juricidad o la antijuricidad de los actos. En suma, lo antijurídico es un acto contrario a Derecho, y por ende, contrario a la sociedad.

(iii) Ilícitud:

La ilicitud, es el presupuesto necesario para la antijuricidad, como un elemento valorativo que determina el quebrantamiento de la norma jurídica. La ilicitud es un elemento sustancial, único y propio de la dogmática sancionadora, independientemente del ámbito legislativo y de regulación que le haya otorgado el legislador (Zárate, 1964).

Habiendo hecho la diferenciación de cada concepto, podemos afirmar que todo ordenamiento jurídico se presenta como un sistema de normas que regulan la conducta humana. La transgresión de lo indicado por esas normas como permitido o debido, constituye un acto ilícito.

El ilícito se traduce, desde luego, en la transgresión de una norma. En un sentido amplio, el ilícito puede concebirse como el incumplimiento de ciertos deberes especiales que, por razón de una relación jurídica determinada, vienen impuestos a una de las partes. En tal sentido, una conducta con calidad de ilícita puede ser la omisión de los actos prescritos en la norma y por la otra la ejecución de actos prohibidos. En tanto que los actos lícitos son aquellos que: cumplan con ejecutar lo normado, omitan lo prohibido y ejecuten u omitan actos potestativos (Barreiro, 2000).

En materia electoral nos referimos específicamente al **ILÍCITO ELECTORAL**, entendiéndose como aquella transgresión a lo indicado en la normativa electoral, y que por ende, debe ser susceptible de la imposición de una sanción. De acuerdo a Barreiro (2000) puede ser sancionado y calificado:

- (i) **Como acto nulo** y en consecuencia sufrir como sanción el que no produzca efectos de derecho

- (ii) **Como falta administrativa** y en consecuencia, sancionado con la imposición de una sanción administrativa
- (iii) **Como delito electoral** y en consecuencia, sancionado con la imposición de una pena (pág. 702).

Vale recalcar que en materia electoral “en algunos casos, las disposiciones legales conducen a observar el fenómeno de la licitud electoral, puede dar lugar a consecuencias de naturaleza diversa: las propiamente electorales y las penales en sentido estricto” (Barreiro, 2000, pág. 702) En suma, un acto ilícito electoral puede producir efectos jurídicos en el campo electoral y/o penal.

Lo dicho anteriormente, genera una clasificación de la ilicitud en materia electoral. Se pueden distinguir dos tipos de ilicitud:

- (i) **Ilicitud electoral plena:** Se constituye cuando la conducta ilícita tenga un doble carácter y produzca efectos en el campo de Derecho Electoral y Derecho Penal.
- (ii) **Ilicitud electoral relativa:** Se constituye cuando la conducta ilícita tiene un solo carácter.

En cada caso, hay que mencionar que la responsabilidad penal y consecuencia electoral, son distintas y se pueden abordar desde distintas perspectivas, a pesar de que se trate de un solo supuesto que genere ambas ilicitudes en sus diferentes aspectos. En la presente investigación, nos centraremos en la perspectiva electoral del financiamiento ilícito.

3.2.2. Definición financiamiento ilícito

El financiamiento ilícito se define como aquel financiamiento que deviene del incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento de los partidos políticos, tanto público como privado, atentando contra la normativa electoral.

Es una transgresión a las normas de financiamiento que puede entenderse como la omisión de actos ordenados o la ejecución de actos expresamente prohibidos. Por ende, debe ser y es susceptible de la imposición de una sanción.

En este sentido, Saavedra (como se citó en Tullio; 2004) define al financiamiento ilícito como:

Acciones u omisiones que violan, atentan contra, o afectan el sistema electoral, entendido este como el conjunto de derecho, deberes, valores, procedimientos y mecanismo, mediante el cual los electores expresan su voluntad política a través de su voto en un estado democrático de derecho, ya sea que dicha voluntad se traduzca en la elección de candidatos o en la manifestación de opiniones, como en el caso del referéndum y consultas populares. (pág. 12)

La violación de las normas de financiamiento, ponen en cuestión el correcto desarrollo de elecciones, el ejercicio libre y sin condicionamientos de los derechos cívico políticos de elegir y ser elegidos, la igualdad de oportunidades, representada por la sujeción a las normas y procedimientos legales de nominación de candidatos, de campaña y de régimen económico, la fiscalización partidaria y fiabilidad de las operaciones destinadas a determinar el resultado electoral. (Tullio, 2004)

Es importante indicar que la responsabilidad en esta materia puede ser ventilada en dos planos totalmente distintos y no excluyentes: penal y electoral. Son desde luego diferentes y pueden verse desde distintos ángulos a pesar de que se trate de un supuesto generado de

manera simultánea (Barreiro, 2000). En esta investigación nos enfocaremos en el abordaje del financiamiento ilícito desde el ámbito electoral.

3.2.3. Justicia Electoral

La justicia electoral es el conjunto de medios y mecanismos establecidos en un determinado país (algunas veces en cierta comunidad local o incluso, en un contexto regional o internacional) para garantizar que los actos, procedimientos y resoluciones electorales cumplan con lo previsto en el orden jurídico, así como proteger o restaurar el disfrute de los derechos políticos (específicamente de aquellos que se encuentran relacionados con lo electoral).

Es un instrumento clave del Estado de Derecho y la garantía fundamental del cumplimiento con el principio democrático de la celebración de elecciones libres, justas y auténticas. Este término abarca los medios y mecanismos que dispone determinado país para:

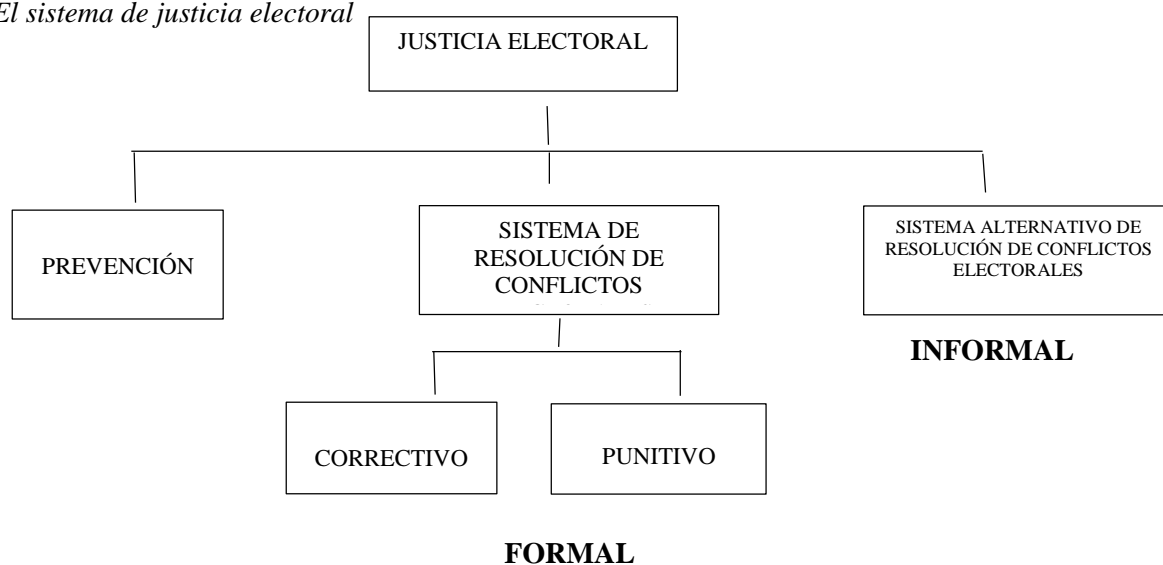
- Garantizar que cada acción, procedimiento y decisión relacionada con el proceso electoral se acoja al marco jurídico.
- Proteger o restablecer los derechos electorales.
- Dar a las personas que consideren sus derechos electorales han sido violentados la posibilidad de plantear una impugnación, que su caso sea escuchado y obtener un fallo (IDEA Internacional, 2011, pág. 5).

La justicia electoral abarca tanto los medios encaminados a **prevenir** la violación del ordenamiento jurídico electoral como los mecanismos dirigidos a **resolver** los conflictos electorales derivados de la inobservancia o violación de las normas jurídicas electorales. En tal sentido, se infiere que los fines de un sistema de Justicia Electoral son prevenir e

identificar las irregularidades en los comicios, así como prever los medios y mecanismos para corregir esas irregularidades y sancionar a sus autores. Cuando una acción, procedimiento o una decisión dada relativa a un proceso electoral no se acoge a la ley, entonces estamos frente a una irregularidad. En esa situación, entra a tallar el sistema de justicia electoral que abarca distintos mecanismos que pasaremos a desarrollar:

Figura 1

El sistema de justicia electoral



Fuente y Elaboración: IDEA Internacional

Es importante que el Sistema de Justicia Electoral cumpla con una serie de normas, valores y mecanismos para que los procesos electorales sean creíbles y gocen de legitimidad. Estos mecanismos incluyen:

- **Medidas preventivas:**

Se expresan en dispositivos y mecanismos que se ajusten a principios y valores democráticos, generalmente compartidos, que permitan la actualización de la justicia electoral en sentido amplio, siendo estos factores que previenen el surgimiento de conflictos electorales. Asimismo, podemos considerar que en el procedimiento de reforma electoral se alcance la participación efectiva de los principales partidos y fuerzas políticas, así como sectores claves de la sociedad (Orozco, 2000).

- **Medios formales (institucionales)**

- a. Mecanismos formales o correctivos (por ejemplo, la presentación o el trámite de impugnaciones electorales): si resultan confirmados, se traducirán en una decisión de anular, modificar o reconocer que hubo una irregularidad en el proceso electoral.
- b. Mecanismos punitivos: Imponen una sanción a la persona o entidad responsable que haya cometido una irregularidad, por ejemplo, a través de procedimientos para asignar las responsabilidades administrativas y penales electorales. (IDEA Internacional, 2011)

- **Medios informales (alternativos):**

Su aplicación es voluntaria para las partes en disputa. Es importante comprender que la justicia electoral también está concebida para contribuir a facilitar los procesos democráticos, es así, que hay temas que van más allá de lo jurisdiccional o administrativo. Es en este tipo de espacios donde son útiles los medios alternativos como la mediación. Por ejemplo, cuando se ha identificado situaciones de incumplimiento del Pacto Ético Electoral. En suma, los medios informales son una cooperación entre organismos del sistema electoral, partidos políticos y sociedad civil para aminorar los riesgos que puedan presentarse durante un proceso electoral. La justicia electoral no se da solo durante elecciones, sino también en otros momentos del ciclo electoral. El ciclo electoral está conformado por tres etapas: Periodo pre-electoral, periodo electoral y periodo post-electoral (IDEA Internacional, 2011). Un sistema efectivo de justicia electoral no se enfoca únicamente en los actos que ocurren en la parte más activa del ciclo electoral- elecciones-sino a lo largo del mismo. Enfocarse únicamente en elecciones no garantiza, de ninguna manera, que los procedimientos electorales y sus resultados

cumplan el orden jurídico. Los periodos pre-electoral y post-electoral pueden proporcionar una oportunidad mejor para los intentos indebidos de impedir la celebración de elecciones libres, justas y auténticas, así como de manipular o desviar los procedimientos hacia intereses partidistas a través de prácticas ilegales e ilegítimas (por ejemplo, con respecto al registro electoral o ingresos de los propios partidos). A continuación haremos un análisis de las etapas del ciclo electoral y sus principales actividades:

- **En el periodo pre electoral:** En esa etapa se realizan varias actividades relevantes, por ejemplo, el diseño y elaboración de la legislación electoral, la contratación y la capacitación del personal electoral o la planeación electoral por parte de los organismos encargados de la organización de elecciones y la resolución de conflictos electorales.. Algunas de estas actividades son susceptibles de ser impugnadas como es el caso del otorgamiento, negativa o cancelación del registro de partidos políticos, actualización del registro de votantes o información sobre el proceso electoral. Podríamos mencionar también la democracia interna: estatutos, procedimientos internos, selección de líderes y candidatos a cargos de elección popular o expulsión de miembros y otras sanciones
- **En el periodo electoral:** Todas las actividades que ocurren durante el desarrollo del periodo electoral pueden dar lugar a impugnaciones, incluyendo la postulación o registro de lista de candidatos, la campaña electoral, la distribución y ubicación de mesas receptoras de votación, el nombramiento de funcionarios de las mesas receptoras de votación, la acreditación de observadores electorales, desarrollo de la votación, el cómputo y escrutinio de votos y la declaración y publicación de resultados.

- **En el periodo post-electoral:** Ciertas actividades relacionadas con lo electoral pueden originar también impugnaciones que podrían influir en el desarrollo y la sustentabilidad del siguiente proceso electoral. Como ejemplos se encuentran los procedimientos de fiscalización de origen y destino de los recursos de los partidos políticos, la revisión de los informes de gastos de campaña de los candidatos y la revisión de los límites de los distritos electorales. En algunos países pueden tener lugar impugnaciones con respecto a elecciones distintas a los cargos públicos a nivel nacional o a cuestiones relacionadas con eventos de democracia directa como referendos o revocaciones de mandato.

En suma, la justicia electoral está presente a lo largo de todo el ciclo electoral. Como hemos repasado, su importancia reside en la defensa de los derechos políticos de la ciudadanía; estos pueden ser tutelados por los órganos *ad hoc* de carácter electoral encargados de intervenir en procesos electorales.

3.2.4. Normativa electoral sobre financiamiento ilícito

En el presente apartado, abordaremos las normas electorales relativas al financiamiento de partidos políticos; entendiéndose que su contravención se traduce en infracciones y posteriores sanciones. Desarrollaremos este punto basándonos en los instrumentos jurídicos que regulan el financiamiento político en nuestro país:

- a) **Ley de Organizaciones Políticas y Reglamento de Financiamiento:** En el Perú la regulación jurídica del financiamiento se encuentra en la Ley de Organizaciones Políticas (Ley N° 28094) que prevé un formato de financiamiento mixto, quiere decir, que pueden ser financiados a través de

personas, instituciones privadas o a través del Estado. El financiamiento de los partidos políticos se encuentra desarrollado en el Título VI desde el artículo 28 al 42. Lo relativo a financiamiento ilícito se ve reflejado en el artículo 30 que indica las fuentes permitidas; el artículo 31 que señala las fuentes prohibidas y el artículo 36 que señala las infracciones y el régimen de sanciones, entre otros artículos.

- b) Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE:** Instrumento legal que concuerda con la LOP que regula aspectos fundamentales como: Financiamiento de organizaciones y candidatos, gastos, organización financiera, control externo, rendición de cuentas, procedimiento sancionador. Es decir, este instrumento normativo regula todo lo referente al financiamiento de partido.

3.2.4.1. Fuentes de financiamiento prohibido

Las fuentes de financiamiento merecen un apartado específico en nuestra investigación. La Ley de Organizaciones Políticas señala en su artículo 30 las fuentes permitidas; es decir, aquellos aportes que establece la ley como válidos para el financiamiento, entre los cuales podemos indicar: cuotas y aportes de sus afiliados, productos de las actividades del partido político y los rendimientos precedentes de su propio patrimonio, ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la ley, los créditos que conciernen, los legados que reciban y en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan.

Asimismo, las fuentes de financiamiento prohibidas se encuentran señaladas en el artículo 31 de la mencionada ley, estableciéndose seis fuentes de financiamiento prohibido:

entidades de derecho público, confesiones religiosas, personas jurídicas con fines de lucro y sin fines de lucro, personas naturales con sentencia consentida o ejecutoriada.

Además, se consideran también como fuentes prohibidas:

- a) Donaciones realizadas a los candidatos sin conocimiento de sus organizaciones políticas
- b) Cualquier ingreso no declarado a la ONPE por las organizaciones políticas.

En conclusión, los ingresos prohibidos son aquellas fuentes que se encuentran impedidas de percepción. Las fuentes prohibidas “tienen su origen en tratar de evitar que los partidos políticos puedan representar los intereses privados o particulares de quienes contribuyen a su sostenimiento o que el dinero obtenido con actividades ilícitas financie a los partidos” (Tuesta & Mendieta, 2006, pág. 69).

3.2.4.2. Infracciones

Las infracciones se encuentran reguladas en el artículo 36 de la Ley de Organizaciones Políticas y el artículo 107 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios. Según las normas indicadas, los incumplimientos por parte de las organizaciones políticas de las disposiciones de dichos cuerpos normativos, constituyen infracciones. Las infracciones se clasifican en leves, graves, muy graves.

3.2.4.3. Control, rendición de cuentas y supervisión de fondos

El control y supervisión de fondos es una responsabilidad asignada a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) mediante la Ley de Organizaciones Políticas, Ley N° 28094. Es así que:

La ley no le ha asignado a la ONPE facultades de policía o jurisdiccionales o de investigación preliminar. El alcance funcional en supervisión de finanzas partidarias se circunscribe a la verificación y control contable, financiero y de auditoría, con respeto del secreto bancario y bursátil y de la reserva tributaria. (Cucho, 2014, pág. 54)

Antes de adentrarnos en este tema es fundamental indicar que las cuestiones económicas en el partido están a cargo de:

- a. **Tesorería:** Se reconoce como la instancia de ejecución de las decisiones económicas-financieras de la organización política. Son ellos los encargados de la recepción y gastos de los fondos partidarios. Además tienen manejo exclusivo de las cuentas bancarias, contratan propaganda electoral, reciben y gastan fondos partidarios de las organizaciones políticas, suscriben documentos y recibos, suscriben información financiera, entre otras.
- b. **Otros órganos:** El Estatuto de la organización política define los órganos y autoridades que toman decisiones de índole económico-financiera y su relación con la Tesorería.

Para estos fines, se distinguen dos clases de control:

- a. **Control Interno.-** Los partidos políticos prevén un sistema de control interno con la finalidad de garantizar la utilización y contabilización de actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico. Este tipo de control está a cargo del tesorero, quien debe llevar libros de contabilidad completa para registrar ingresos y gastos de toda fuente. En relación al control interno las organizaciones políticas se encuentran obligadas por ley a presentar un balance inicial y final.

b. Control externo.- La verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, corresponden exclusivamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios. Las organizaciones políticas deben presentar la información en los formatos autorizados por la Gerencia.

Asimismo, existen dos procesos de verificación y control de las finanzas de los partidos políticos, relacionados al momento electoral, estos son: la verificación a sus ingresos y gastos ordinarios y la que se hace en campaña electoral. En ambos casos se establece un cronograma de cumplimiento obligatorio, además presentan en formatos la información contable, los ingresos y los gastos y la información bancaria. La información que entregan las organizaciones es inicial y no causa estado administrativo, por tanto, debe ser verificada y controlada y no se presume veraz. (Cucho, 2014)

En esa misma línea y en relación al control externo, se distinguen dos clases de informes que la organización política está obligada a presentar:

- a. **Informe Financiero Anual:** Contiene información de la actividad de aportes, ingresos y gastos realizados por el partido político.
- b. **Información de aportes/ingresos y gastos de campaña electoral:** Este informe contiene la rendición de gastos durante la campaña electoral, debe ser rendido en máximo quince (15) días hábiles.

Luego de la presentación de la información señalada, la Gerencia inicia el proceso de verificación, análisis y cotejo de datos para confirmar la regularidad de la información. Se

sabe que durante esta etapa. Importante es señalar que la ONPE utiliza variados filtros (registros administrativos, bases de datos, entre otros) para determinar si las personas incluidas existen y pueden sostener sus aportes.

Posterior a ello y luego de culminada la etapa de verificación, la Gerencia prepara un informe técnico señalando su opinión sobre la regularidad de la información revisada indicando: si la información ha sido entregada de manera regular, el cumplimiento de obligaciones financieras y contables, y si hay mérito para el inicio del procedimiento administrativo sancionador. Una vez concluido el procedimiento de verificación y control, los informes que expida la ONPE son públicos y se encuentran en la página web de la ONPE

3.2.4.4. Régimen Sancionatorio

Según Zovatto (2014) los instrumentos legales para regular el financiamiento político se clasifican en cinco categorías:

1) Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento privado; 2) sobre el financiamiento estatal o público 3) sobre el gasto electoral; 4) sobre la transparencia y rendición de cuentas y 5) sobre los órganos de control y régimen de sanciones (pág. 26). *(El subrayado es nuestro)*

En tal sentido, fortalecer los mecanismos sancionatorios es fundamental para regular el financiamiento político y por tal, para combatir el financiamiento ilícito en los partidos políticos. Existen diversos tipos de sanciones, en consecuencia, es importante distinguir entre:

- a. **Procedimientos para determinar las responsabilidades penales**, los cuales tienen como propósito sancionar al autor de cierta irregularidad que constituye un delito, dando lugar a la responsabilidad penal y es adjudicada por tribunales penales. Actualmente, de acuerdo a la Ley 30905 que modificó el artículo 35 de

la Constitución Política del Perú, el financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva. Recientemente se tipificó el delito de financiamiento ilegal, antes de ello, cuando un partido político recibía fondos de actividades ilícitas para actividades partidarias, se procesaba como lavado de activos.

- b. **Procedimientos para sustanciar una infracción administrativa** (violaciones al derecho o ilícitos que no constituyen delitos) que da lugar a la responsabilidad administrativa y la sanción puede ser impuesta por el órgano electoral u otra autoridad administrativa previo procedimiento seguido en forma de juicio o bien por un tribunal civil o administrativo. Estos procedimientos están regulados a nivel de normativa electoral en la Ley de Organizaciones Políticas y leyes conexas.

Ante estos dos aspectos, es importante señalar que:

Constituye un prejuicio errado el considerar que la ONPE tiene la facultad para determinar si las campañas electorales o las organizaciones políticas poseen dineros provenientes de origen criminal. No es cierto que lo haga o lo pueda hacer y no lo haga. Simplemente no es una competencia pendiente de cumplimiento. Eso sí, si producto de la verificación y control financiero, existen indicios razonables que permitan suponer la existencia de elementos criminales, la ONPE traslada a las autoridades correspondientes copia certificada de los actuados por intermedio de su procurador, para que la Policía Nacional, el Ministerio Público o el Poder Judicial actúen de acuerdo a sus competencias. (Cucho, 2014, pág. 55)

Habiendo hecho la diferenciación entre ambos ámbitos, recalcamos que, en esta investigación nos centraremos en la normativa electoral relacionada al financiamiento

ilícito, para tal efecto, repasaremos las sanciones administrativas y el procedimiento administrativo establecido en la LOP.

3.2.4.4.1. Sanciones Administrativas

Las sanciones administrativas poseen su sustento en que las normas legales son violadas con frecuencia, por tal, deben instaurarse mecanismos que aseguren su cumplimiento:

Para ello se establecen los órganos y organismos, los procesos y procedimientos, los agentes y funcionarios que se encargan de aplicarla y hacerla cumplir, aun en contra de la voluntad del sujeto destinatario. Esta capacidad de coerción corresponde al Estado, quien en el ejercicio de una coacción legítima, está facultado incluso para el uso de la fuerza. En nuestro caso, la coercibilidad de las normas que regulan el régimen de financiamiento político, se debe asegurar de manera precisa un efectivo régimen de controles y vigilancia, una autoridad dotada de los recursos necesarios y unos procedimientos claros y sencillos, podrían ser los elementos básicos para esa garantía. (Ulloa, 2006, pág. 475)

De acuerdo a IDEA Internacional (2011), a nivel mundial existen diversos tipos de sanciones administrativas por financiamiento ilícito, por ejemplo:

- La reprimenda, suspensión, remoción del cargo o descalificación de un empleado público funcionario electoral
- Una reducción del financiamiento público para un partido político
- La suspensión el tiempo oficialmente asignado en radio o en televisión a un partido político para publicidad o transmisión de mensajes políticos
- La pérdida o cancelación del derecho a inscribirse como candidato

- El cobro de una multa u otra sanción financiera. (pág. 14)

En nuestro ordenamiento jurídico las sanciones administrativas se encuentran reguladas en la Ley de Organizaciones Políticas (artículo 36-A) y el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios (artículo 109). En nuestro país se pueden distinguir dos tipos de sanciones:

- **Sanciones Económicas:** Se establecen multas ante la infracción de normativa electoral. Existe una realidad preocupante frente a ello, que abordaremos posteriormente, y es que los partidos políticos no pagan las multas impuestas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) por infracciones a la ley, entidad que además no tiene capacidad para cobrar. Se ignora la importancia de las cuentas pendientes de pago que mantienen las organizaciones políticas frente a los organismos reguladores del sistema electoral.
- **Pérdida de financiamiento público:** El financiamiento público es aquel dinero que reciben las organizaciones políticas por parte del Estado. Esta sanción no ha sido efectiva, en primer lugar porque hasta mediados del 2017 el financiamiento público no existía (si bien existía en normas, estaba supeditado a lo previsto en el presupuesto) .En segundo lugar, esta forma de sanción no es efectiva porque el financiamiento público directo únicamente rige para aquellas organizaciones que tienen representación parlamentaria, por tal, no afecta a aquellas organizaciones que carecen de presencia en el Congreso.

Las sanciones, se imponen de acuerdo a la gravedad de las infracciones (leves, graves, muy graves), en ese caso el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), previo informe de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impone las sanciones siguientes:

-Infracciones leves: Multa entre 10 UIT y 30 UIT

-Infracciones graves: Multa entre 31 UIT y 60 UIT

-Infracciones muy graves: Multa entre 61 UIT y 150 UIT

Asimismo, las resoluciones que emita la ONPE deben estar debidamente motivadas, identificar la conducta infractora y ser notificadas al tesorero, tesorero descentralizado o responsable de campaña, según corresponda y al personero de la organización política. Se deben otorgar plazos razonables para regularizar la infracción cometida.

Actualmente el único efecto de no cumplir las sanciones impuestas es que las organizaciones políticas no podrán conformar una alianza electoral, ni cambiar de denominación, ni realizar ningún acto que modifique su inscripción. Para realizar esto, deben acreditar previamente el cumplimiento de las sanciones impuestas. Además, cuando incumplen las sanciones, se hace público este hecho mediante la página web institucional de la ONPE.

3.2.4.4.2. Procedimiento Administrativo Sancionador

El procedimiento administrativo sancionador es el que utilizan las administraciones públicas para ejercer su potestad sancionadora. En materia electoral este procedimiento se encuentra en el Reglamento de Supervisión de la ONPE, en los artículos 118 al 219.

En este procedimiento existen dos autoridades competentes que son: Gerencia de Supervisión y Jefatura Nacional de la ONPE.

A continuación, precisaremos el procedimiento administrativo sancionador:

- 1) **Evaluación:** La Gerencia evalúa en caso se haya cometido una infracción para así establecer el inicio del procedimiento administrativo sancionador.
- 2) **Emisión de la resolución:** Con la notificación de la resolución de la Gerencia, se da inicio al procedimiento administrativo sancionador. Contiene los hechos considerados infracciones, la sanción y el plazo para hacer los descargos.
- 3) **Descargo y derecho de defensa:** La organización política, puede presentar documentos, informes escritos y ofrecer los medios probatorios de descargo que estime convenientes ante la Gerencia.
- 4) **Examen de hechos y descargos:** La Gerencia realiza todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos (realizados o no los descargos y luego de vencido el plazo para su formulación) recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar la existencia de una infracción y por ende, la imposición de una sanción o la no existencia de infracción.
- 5) **Informe final de instrucción:** Una vez concluida la recolección de pruebas, la gerencia emite informe final de instrucción determinando (i) las conductas infractoras que se consideran probadas(ii) la norma que ha sido vulnerada por dicha infracción (iii)La propuesta de sanción de acuerdo a la gravedad de la infracción o la no existencia de la infracción.
- 6) **Análisis y decisión de la Jefatura Nacional.-** Se recibe el informe final de instrucción por parte de la Gerencia, luego de ello, la Jefatura Nacional de la ONPE puede disponer que se realicen actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento. La Jefatura debe notificar al administrado el informe final de instrucción para que formule sus descargos en un plazo de cinco días.

- 7) **Resolución.-** La Resolución de la Jefatura dispone que se aplique la sanción o se archive el procedimiento.
- 8) **Notificación y publicación de la Resolución.-** La resolución es notificada a la organización política y es notificada en el Diario Oficial El Peruano.

Las resoluciones pueden ser cuestionadas mediante:

- 1) **Recurso de reconsideración:** Este recurso se interpone contra la resolución en un plazo máximo de 15 días.
- 2) **Impugnación ante el JNE:** Luego de que se resuelve el recurso de consideración o transcurrido el plazo para su interposición, se puede impugnar la resolución de la jefatura ONPE ante el JNE.

Las resoluciones que contienen las sanciones impuestas por la ONPE deben ser ejecutadas.

En el caso de multas se realiza el siguiente procedimiento para su ejecución:

- 1) Inicio.- El procedimiento empieza con la comunicación emitida por la Gerencia dirigida a la Gerencia de Administración, señalando que la resolución sancionadora resulta ejecutable
- 2) La Gerencia de Administración requiere a la organización política cumpla con el pago de la multa en un plazo que no exceda de diez (10) días.
- 3) Se da la notificación de requerimiento del pago de la multa que contiene (i) denominación de la organización política y candidato (ii) copia de resolución administrativa que contiene la infracción y la multa (iii) liquidación de la multa (iv) número de cuenta para el depósito (v)plazo para el pago

- 4) Cuando venza el plazo sin que el deudor haya pagado la multa, se inicia la cobranza judicial.

En el caso de la pérdida del financiamiento público, se realiza el siguiente procedimiento para su ejecución:

- 1) La Gerencia de Administración, aplica el porcentaje correspondiente relacionado a la pérdida del financiamiento público directo.
- 2) El monto que deja de percibir la organización política por la sanción impuesta, será devuelta al tesoro público al finalizar el ejercicio presupuestal.

3.3.Sanciones Políticas y el Derecho Fundamental a la Participación Política

3.3.1. Derecho fundamental a la participación política

Al plantearse la implementación de sanciones políticas, nos remitimos inmediatamente al derecho fundamental a la participación política. Es por ello, que en el presente apartado abordaremos este derecho.

El derecho fundamental a la participación política hace parte de los derechos políticos, los cuales son derechos humanos de importancia fundamental. De acuerdo a Sonia Picado (2007):

Los derechos políticos son aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otras palabras, se trata de facultades o mejor de titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio más amplio de la participación política. (pág. 48)

En tal sentido, “los derechos políticos han sido conceptualizados como el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano a participar en la vida política” (Zovatto, 2009, pág. 1). Su importancia radica en construir una relación entre Estado y ciudadanía, entre gobernantes y gobernados, constituyéndose como un medio para participar en la toma de decisiones públicas y en la vida política del Estado.

3.3.1.1. Participación política

En primer lugar es importante definir la participación política, la cual puede conceptualizarse como toda actividad de los ciudadanos que está dirigida a intervenir en la designación de los gobernantes y/o influir en los mismos con respecto a una política estatal. Estas formas pueden comprender desde el sufragio individual hasta acciones colectivas, desde modelos convencionales a otros no convencionales (Uriarte, 2002). En suma, la participación política puede darse de manera individual a través del conjunto de actividades voluntarias con las que los ciudadanos influyen de manera directa o indirecta en las elecciones públicas de los diferentes niveles de participación del sistema político; y de manera colectiva, a través de la participación en organizaciones políticas, en la composición de los diferentes gobiernos nacionales y subnacionales. Existen diversas formas de participación política, entre las que podemos destacar:

Tabla 7:

Formas de participación política

FORMAS	DE TRADICIONALES	NUEVAS
PARTICIPACIÓN		
Promovidas	Participación electoral	Mecanismos de participación
institucionalmente		directa (presupuestos participativos, consejos consultivos)

Basadas en organizaciones	Afiliación, donación, militancia dentro de partidos, sindicatos y organizaciones políticas tradicionales.	Afiliación, donación, militancia dentro de nuevas organizaciones (nuevos movimientos sociales)
De iniciativa individual	Contacto	Protesta Consumo Utilización de nuevas tecnologías (internet, teléfonos móviles, etc.)

Fuente y Elaboración: Mateos, Araceli (2009)

3.3.1.2. Derecho fundamental

De acuerdo a Alexy (como se citó en Boyer, 2008) los derechos fundamentales son aquellos que la Constitución enuncia dentro del listado de los derechos fundamentales. Se sabe que:

El carácter de fundamental que tienen los derechos de los que estamos hablando no deriva de su immanencia al ser humano, sino de la importancia capital que nuestro sistema constitucional concede al papel que personas pueden desempeñar en su funcionamiento si se les atribuyen y garantizan esos derechos individuales como si les fueran inherentes. (Bastida, y otros, 2004)

Los derechos fundamentales son entendidos desde una estructura que tipifica un todo ya que forman una conexidad inherente al ser humano. Los derechos fundamentales poseen una doble faz. Se diferencia una dimensión subjetiva y una objetiva. Actúan como principio y reglas:

Cuando nos referimos a principios, son normas de un grado de generalidad relativamente alto, fundamentos de reglas y normas de argumentación así como mandatos de optimización de la norma a la que se adscribe el principio. Cuando nos referimos a reglas, se definen como normas con un nivel

relativamente bajo de generalidad o normas de comportamiento. (Boyer, 2008)

Es necesario señalar que no basta concebir a las normas de derecho fundamental solo como reglas o solo como principios.

3.3.1.3. Desarrollo del derecho fundamental a la participación política y su doble ámbito

El derecho a la participación política es un derecho fundamental que se constituye como un derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad. Es importante anotar que no solo abarca la participación de la persona en el Estado-institución sino que también se extiende a todo el Estado-sociedad, es decir, en los diversos niveles de organización de la sociedad: público y privado. (Tribunal Constitucional del Perú, STC 5741-2006-PA/TC, fundamento 3).

Además, de acuerdo al Informe sobre la Democracia y Derechos Humanos en Venezuela de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sistema de protección internacional de los derechos humanos, la participación política es el derecho político por excelencia ya que reconoce y protege el derecho y el deber de los ciudadanos de participar en la vida política. En suma, el derecho a la participación política puede ser definido como “la facultad que tienen las personas de intervenir en la vida política de la nación, participar en la formación de la voluntad estatal y en la dirección de la política gubernamental, así como integrar los diversos organismos del Estado” (Comisión Andina de Juristas, 1997, pág. 243).

El derecho de participación política es un derecho público subjetivo fundamental que debe entenderse como “funcional” porque está conectado con el ejercicio de una función pública

y “político” porque está vinculado a la cualidad de miembro de una determinada colectividad (Boyer, 2008).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Yatama contra Nicaragua (2005) ha indicado que el derecho fundamental a la participación política:

Puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa. (Fundamento 196)

En cualquier caso, es claro que el ejercicio del derecho a la participación política implica el ejercicio de la ciudadanía, entendida como atributo por medio del cual se hace posible la participación de las personas en la vida política del país, ya sea de manera individual o colectiva, y cuyos requisitos y causales de suspensión se encuentran previstos en los artículos 30 y 33 de la Constitución Política.

Es así que “cuando hablamos de derechos políticos hacemos referencia a las titularidades de las que se desprenden los mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía ejerce (...) esta noción vinculada estrechamente al concepto de democracia que se maneje” (Picado, 2007, pág. 48). La participación política es un fenómeno amplio y complejo, así como también un elemento esencial del sistema democrático. Como hemos revisado en este apartado, este derecho fundamental puede ser ejercido por personas individuales y/u organizaciones.

Los derechos fundamentales se conciben principalmente como derechos subjetivos de defensa frente al Estado, sin embargo, también poseen una dimensión objetiva que se traduce en el ordenamiento jurídico. Así pues, el derecho fundamental a la participación política posee una doble dimensión:

- A) Aspecto Subjetivo: Se reconoce y garantiza al ciudadano el status jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. El derecho fundamental a la participación política posee un aspecto subjetivo en tanto es exigible frente al poder público. El aspecto subjetivo se ve reflejado, por ejemplo, en la dimensión subjetiva del sufragio que comprende la facultad de ciudadano a votar o de presentarse como candidato.
- B) Aspecto Objetivo: Se considera que los derechos fundamentales son elementos esenciales del ordenamiento objetivo de la comunidad política, esto se traduce en un marco jurídico para una convivencia humana justa. Requiere para su optimización de actuaciones concretas que permitan el máximo desarrollo jurídico y práctico del haz de facultades comprendido en el derecho fundamental (Bastida, y otros, 2004). El aspecto objetivo se ve reflejado, por ejemplo, en la dimensión objetiva del derecho de sufragio que se configura cuando se consagra como un principio básico del sistema democrático.

De acuerdo a Alexy (2007) un derecho fundamental posee una relación triádica, en la que el individuo (portador del derecho) tiene frente al Estado (destinatario del derecho) un derecho “z” (objeto del derecho). En el caso del derecho fundamental a la participación política es el ciudadano el que tiene frente al Estado este derecho, por tal, el poder público tiene el deber positivo-mediante normas y actos- de protegerlo. Así también, tiene la obligación de abstenerse a realizar actos que puedan perturbar este derecho (pág. 240).

3.3.1.4. Base Normativa

3.3.1.4.1. Marco Jurídico Internacional

A) Declaración Universal de los Derechos Humanos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) es un instrumento jurídico proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948. Consagra diversos derechos, pero en lo que concierne a los derechos políticos se hace la siguiente referencia en su artículo 21:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Estos principios han sido adoptados por diversos países con tradición democrática.

B) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Este instrumento jurídico fue aprobado por la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia (OEA). Además, fue adoptada el 2 de mayo de 1948. En el Capítulo I de dicho instrumento se encuentran los siguientes artículos:

Artículo xx. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres. [...]

Artículo xxii. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

Esta declaración reconoce la importancia de los derechos políticos en relación a las instituciones jurídicas y políticas.

C) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. En este instrumento, específicamente en la parte II, artículo 2, encontramos lo siguiente:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Por otro lado, el artículo 3, hace referencia a los derechos políticos de la siguiente manera:

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

De igual forma, el artículo 25, indica:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3.3.1.4.2. Marco Jurídico Regional

A) Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica)

Este instrumento fue aprobado por la Organización de Estados Americanos en San José de Costa Rica, fue suscrita tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969. Se constituye como una de las bases del sistema interamericano de promoción y protección de derechos humanos.

Además, establece la obligación para los Estados partes, el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, como medios de protección de los derechos y libertades. Asimismo, cuenta con dos órganos para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de la Convención: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El capítulo II hace referencia a los Derechos Civiles y Políticos, destacando el artículo 23 que versa sobre los derechos políticos:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades.
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Asimismo la Convención, en su artículo 27, incluye la participación política en el listado de derechos cuyo ejercicio no puede suspenderse durante un estado de emergencia. En consecuencia

La Convención Americana es el instrumento más amplio de protección a la participación política pues mientras que en el caso del Pacto Internacional es posible aplicar una diversidad de criterios para limitar la participación política —siempre que no sean discriminatorios o indebidos—, en el caso de la Convención Americana esa posibilidad se reduce únicamente a siete razones taxativamente establecidas. (Bernaes, 2006, pág. 14)

B) Sentencias Corte Interamericana de Derechos Humanos

No existen muchas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que hagan un desarrollo del derecho fundamental a la participación política, sin embargo:

Se expidió su competencia contenciosa en los casos YATAMA vs. Nicaragua de 23 de junio de 2005, Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos de 6 de agosto de 2008 y el reciente caso López Mendoza vs. Venezuela de 1 de septiembre de 2011, ellos se integran con los demás casos contenciosos, sus opiniones consultivas y con los informes especiales de país y peticiones individuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (Dalla, Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales, 2012, pág. 26)

3.3.1.4.3. Marco Jurídico Nacional

Nuestra Constitución Política, reconoce la existencia del derecho fundamental a la participación política en el artículo 2 inciso 17 y en el Capítulo III “De los Derechos Políticos y los Deberes”, puntualizando lo siguiente:

a. Requisitos para la ciudadanía: Establece que la ciudadanía se computa para los peruanos mayores de dieciocho años.

b. Participación ciudadana en los asuntos públicos: Los ciudadanos tienen el derecho de participar en asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. También, en calidad de ciudadanos, tenemos el derecho de ser elegidos y elegir a nuestros representantes de manera libre. Además, establece, el derecho y deber de participar en el gobierno municipal.

c. Organizaciones Políticas: Establece el derecho de los ciudadanos a ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas, que son la manifestación de la voluntad popular.

Como podemos observar, nuestro ordenamiento jurídico contempla dos instituciones importantes: democracia directa y representativa. En el caso de la democracia directa el derecho de participación se ejerce de manera directa a través del voto y respecto de un asunto público específico; mientras que en la democracia representativa se concentra la participación a través de representantes, ya sea como elegidos o como electores, donde los primeros, manifiestan la voluntad del poder atribuido a los segundos. Se creía que ambos términos eran contrarios, sin embargo, esta supuesta contradicción es cosa del pasado ya que, como la experiencia comparada lo demostraría, las instituciones de democracia directa, más que una alternativa per se, deben ser vistas como complemento de la democracia representativa (Nohlen, Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina, 2007).

Es importante agregar que el Constituyente peruano:

Consagró al derecho de participación política como un derecho fundamental complejo, conformado a su vez, por los derechos de sufragio activo y pasivo (a votar y a ser elegido) por las iniciativas en la conformación de las leyes y

de reforma constitucional, el referéndum, la revocación y remoción de autoridades y la demanda de rendición de cuentas. (Boyer, 2008, pág. 15)

El Tribunal Constitucional reconoce el derecho fundamental a la participación política como un derecho de configuración legal (Tribunal Constitucional, STC 0030-2005-PI/TC, fundamento 27) eso quiere decir que este derecho posee un alto grado de indeterminación a nivel constitucional, por lo que necesita de las leyes para ser mejor definido. En tal sentido, la Constitución ha establecido una reserva legal a través del artículo 2 inciso 17 que señala: Toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

Luego, en el artículo 31, se dictamina una reserva de ley con la finalidad de que se norme y promueva mecanismos directos e indirectos de participación ciudadana. Hay que tomar en cuenta que el derecho fundamental a la participación política es diferente a los demás derechos fundamentales, puesto que, en los demás casos el Constituyente no establece reserva legal alguna, a diferencia del derecho fundamental que estamos abordando.

Cuando nos referimos a un derecho de configuración legal, tenemos que dilucidar su característica distintiva; a saber que, mientras otros derechos tienen su contenido, objetivo y límites abstractamente definidos en el precepto constitucional y el legislador solo se encuentra habilitado para concretar lo que se encuentra en la Constitución; en los de configuración legal, la Carta se remite a establecer un contenido mínimo del diseño final. La “configuración” será entonces, la concreción y creación de prestaciones, organizaciones o procedimientos necesarios para que el titular pueda disponer y realizar las expectativas de conducta o actividades que constituyen el objeto del derecho. Y es “legal”, porque dada su

condición de derechos fundamentales, la habilitación para configurarlo solo puede recaer en el legislador (Bastida, y otros, 2004)

3.3.1.5. Contenido

Es importante revisar las expresiones del derecho fundamental a la participación política reguladas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), a partir de las aproximaciones jurisprudenciales. En el DIDH el desarrollo normativo es aún débil y muy probablemente limite la interpretación de sus órganos de protección. Se establecen como derechos políticos, con mayor o menor precisión, el derecho de acceso a la función pública, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y el derecho al sufragio activo y pasivo.

a) Derecho a participar en la dirección de asuntos públicos

Este derecho es reconocido en los artículos 25 literal a) del Pacto Internacional y en el artículo 23 inciso 1 literal a) e la Convención Americana.

La participación de los asuntos públicos, de acuerdo al art. 25 de la mencionada Convención, se refiere a un concepto amplio que abarca el ejercicio de poder político. Consiste en el ejercicio de los asuntos públicos en su más amplia dimensión, en otras palabras, de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. Abarca, asimismo, aspectos de la administración pública, formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales. Es importante indicar que la asignación de facultades y los medios por los cuales cada ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, se determinan por la constitución o por otras leyes.

Este derecho puede ser ejercido de manera directa e indirecta:

- (i) **El ejercicio de la participación política de manera directa** se manifiesta a) ejerciendo sus facultades como miembros de órganos legislativos u ocupando cargos

ejecutivos (los representantes ejercen poder de gobierno y son responsables de tal poder ante la ciudadanía), b) eligiendo o modificando la constitución o decidiendo cuestiones de interés público mediante refrendos u otros procesos electorales, c) asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto y órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos d) Participando en la dirección de asuntos públicos en calidad de votantes o candidatos a elecciones. Unas elecciones auténticas son requisito indispensable para asegurar responsabilidad política (Comité de Derechos Humanos, Observación General n° 24, párrafo 5, 1996). Los ciudadanos participan de la dirección de asuntos públicos por medio del debate, crítica, oposición y el diálogo público con sus representantes. Cuando se establece una modalidad de participación directa no debe hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos ni se podrán imponer restricciones excesivas.

- (ii) **El ejercicio de la participación política de manera indirecta** se realiza a través de la afiliación a un partido político. De acuerdo a la Corte Interamericana, cualquier requisito para la participación política diseñado para partidos políticos, que no pueda ser cumplido por agrupaciones con diferente organización, es también contrario a los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, en la medida en que limita, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de los derechos políticos y se convierte en un impedimento para que los ciudadanos participen efectivamente en la dirección de los asuntos públicos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama, párrafo 220, 2005)

Por tal, podemos inferir que este derecho no es solamente individual sino que también se ejerce de manera colectiva.

b) Derecho al voto (pasivo y activo)

El derecho al voto es una expresión de la participación política. De acuerdo a Boyer (2008):

El derecho al voto cumple diversas funciones en el sistema democrático como a) producir representación, b) producir gobierno, c) ser límite temporal al poder y d) legitimar el Estado. Se puede inferir que, si bien puede haber sufragio sin democracia, no puede haber democracia sin sufragio. (pág. 373)

El derecho al voto ha sido reconocido por el Pacto Internacional (artículo 25, inciso b) y la Convención Americana (artículo 23, inciso b). Este derecho posee dos dimensiones que pasaremos a detallar:

(I) Dimensión activa: Comprende la facultad que tiene el ciudadano para votar. En relación a esta dimensión, cuyo reflejo es el voto, nuestra Constitución puntualiza en su art. 31 que debe ser personal, universal, igual, secreto, libre y obligatorio.

Es personal porque se ejerce de manera directa y no a través de otras personas. La Ley 26859-Ley Orgánica de Elecciones (LOE)- lo establece así, señala expresamente en su art. 261 que el voto solo puede ser emitido por el mismo elector y sin acompañamiento a la cámara secreta.

Es universal porque los ciudadanos eligen a sus autoridades a través de votación universal. En el Perú puede votar todo peruano mayor de 18 años registrado en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), esto lo habilita para elegir en diversos procesos electorales: presidenciales, parlamentarias, regionales y municipales. Esta característica está sujeta a ciertas restricciones, de acuerdo al art. 33 de la CP, el ejercicio de la ciudadanía se suspende por: 1. Por resolución judicial de interdicción, 2. Por sentencia con pena privativa de la libertad, 3. Por sentencia

con inhabilitación de los derechos políticos. La universalidad, se condiciona a la residencia efectiva en el territorio de la República. En el caso peruano, aquellos ciudadanos que residen en el extranjero, no se encuentran habilitados para ejercer el sufragio en elecciones subnacionales (regionales y municipales). Solo votan en elecciones presidenciales y de representantes al Congreso de la República así como en consultas populares (artículo 224 LOE). (Boyer, 2008)

El voto es igual pues cada voto emitido tiene el mismo peso y valor, en el caso peruano es sumado uno a uno a lo largo del territorio nacional. Esto se sustenta en el principio de igualdad de oportunidades expresado en el inc. 2 art. 2 de la CP, según el cual ninguna persona puede ser discriminada por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole. La igualdad democrática, entonces, consiste en brindar igualdad de trato a cada elector por ser un ciudadano que ejerce sus derechos políticos.

El voto es secreto porque ninguna persona está obligada a revelar el sentido de su voto. Esto se sustenta en el art. 2 inc. 18 de la CP que consagra el derecho fundamental de toda persona a mantener reserva sobre sus convicciones políticas. Por tal, se deben hacer los esfuerzos para prever la existencia de recintos cerrados, que salvaguarden esta característica; tal como lo indica el art. 257 de la LOE.

El voto es libre pues no debe ser sometido a ningún tipo de coacción y la elección de los representantes se debe realizar de forma espontánea pues “la decisión no puede ser consecuencia de algún grado de incidencia previa sobre la libertad de conciencia, ni menos aún sobre la integridad física, psicológica o moral”. (Tribunal Constitucional, STC 030-2005-PI/TC, fundamento 64, 2006)

El voto es obligatorio pues así lo estableció nuestra constituyente, es decir, cada ciudadano peruano tiene el deber de acudir a votar bajo sanción administrativa.

(II) **Dimensión Pasiva:** Consiste en brindar al ciudadano la facultad de presentarse o no como candidato y ser elegido. En ese sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicando que “la participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y puedan ocupar cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama, fundamento 199, 2005)

Para que esta dimensión sea completamente efectiva se debe garantizar la posibilidad de presentarse a cargos electivos y que todas las personas con derecho a voto puedan elegir entre distintos candidatos. Asimismo:

Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como nivel de instrucción, lugar de residencia o la descendencia o a causa de su afiliación política. (Comité de Derechos Humanos, Observación general 25, fundamento 14, 1996)

En el caso peruano, existen ciertas restricciones para postular a cargos de elección popular, los cuales se expresan en requisitos e impedimentos. En el caso de la postulación a la Presidencia de la República, la Constitución Política en su art. 110, establece ciertos requisitos para acceder: ser peruano de nacimiento, tener más de treinta y cinco años y gozar de derecho de sufragio. En el caso de los Congresistas, el art. 90 de la CP establece los requisitos para su postulación: ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho

de sufragio. Asimismo el art. 91 indica los impedimentos para ser elegido congresista.

En el caso de las elecciones municipales, la Ley de Elecciones Municipales en sus arts. 8 y 9, establece los impedimentos para ser candidatos a las elecciones municipales, ese es el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú en actividad, entre otros.³

Cabe mencionar también que nadie puede sufrir de discriminación ni desventajas a causa de su candidatura, es decir, ningún grupo o categoría de personas debe estar impedida de desempeñar cargos de elección popular.

Es necesario precisar que los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar el derecho al voto, además, para garantizar este derecho es preciso una comunidad bien informada, para eso, se plantea la importancia de hacer campañas de educación e inscripción de los votantes.

Existen, además, condiciones esenciales para el desarrollo efectivo del derecho al voto, como: la libertad de expresión, la de reunión y la de asociación. Estos son otros derechos que deben confluir conjuntamente con el derecho al voto para su plena efectividad. Deben adoptarse medidas positivas para asegurar este derecho, entre las que podemos mencionar:

- a) Medidas para superar dificultades como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los obstáculos a la libertad de circulación, que impidan a las personas con derecho a voto ejercer sus derechos en forma efectiva.

³ Podemos encontrar otros impedimentos en el art 9 de la Ley de Elecciones Municipales “2. El cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo con el candidato que postula a la Alcaldía o a Regidor, cuando postulen en la misma lista. 3. Los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos, así como de los organismos y empresas del Estado y de las Municipalidades, si no solicitan licencia sin goce de haber, la misma que debe serles concedida treinta (30) días naturales antes de la fecha de las elecciones.

- b) Se deberá disponer de información y material acerca de la votación de los idiomas de las distintas minorías
- c) Deben adoptarse métodos concretos como fotografías y símbolos para que los electores analfabetos puedan votar contando con suficiente información

c) Derecho al acceso a la función pública

Este derecho es pieza clave para la organización y funcionamiento de las instituciones públicas, hace referencia a que todas las personas puedan acceder a la función pública en condiciones de igualdad. Este derecho se encuentra regulado en el apartado c del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

De acuerdo al Caso Yatama, el derecho al acceso a la función pública “protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama, párrafo 200, 2005)

Este derecho puede ser garantizado en condiciones de igualdad tomando en cuenta que a) los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos b) se debe adoptar medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso c) se debe garantizar la estabilidad en el cargo y libertad de toda injerencia o presión política d) se debe garantizar que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho. (Comité de Derechos Humanos, Observación general 2, fundamento 23, 1996)

d) Derecho a constituir organizaciones políticas

Es importante indicar que este derecho no se encuentra reconocido de manera explícita en convenios internacionales. Sin embargo, está comprendido en el derecho a la libertad de asociación que consiste en fundar organizaciones y asociaciones (entre ellas partidos políticos) interesadas en cuestiones políticas y públicas. Los partidos políticos y sus afiliados desempeñan una función primordial en la dirección de los asuntos públicos y en los procesos electorales.

Además, en el caso Yatama, la Corte Interamericana realiza las siguientes precisiones en relación a este derecho:

- Los partidos políticos no son la única modalidad para acceder a un cargo público: La Convención reconoce que otras formas de organización para fines electorales pueden ser apropiadas e incluso necesarias, con miras a la realización de fines comunes, para favorecer o asegurar la participación de grupos específicos.
- Las organizaciones políticas deben tener propósitos compatibles con el respeto de los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana.
- La participación en asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trate de grupos de ciudadanos.

Nuestra constitución indica en su art. 35 que los partidos se hacen presentes como instrumentos fundamentales para canalizar la participación concurriendo, como la Constitución requiere, a la formación y manifestación de la voluntad popular.

3.3.1.6. Condiciones para su efectividad

Para que el derecho a la participación política sea efectivo es necesario que se asegure la vigencia de otros derechos fundamentales, dado que, ciertos derechos se encuentran interconectados con otros y la vulneración de un derecho genera la vulneración de otro.

En ese sentido, si bien el Estado debe asegurar la vigencia del derecho a la participación política, también tiene el deber de asegurar la vigencia de otros derechos para que éste no se vea afectado de manera indirecta.

Así se ha pronunciado la comunidad internacional en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso” (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, Viena, párr. 5, 1993).

A continuación, hay que hacer notar que:

Todos los derechos fundamentales son indivisibles e interdependientes. La indivisibilidad significa que todos los derechos humanos están unidos por un mismo cuerpo de principios y que todos están situados a un mismo nivel. No hay derechos humanos más importantes que otros. A su vez, la interdependencia significa que todos los derechos humanos están interrelacionados. No puede afectarse un derecho sin afectar otros. (CIVILIS Derechos Humanos, 2013)

El derecho fundamental a la participación política está interrelacionado con los siguientes derechos:

a) Derecho de los pueblos a la libre determinación

El artículo 1 del Pacto Internacional indica que: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición

política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”. Siendo así, los pueblos gozan del derecho a determinar su condición política y del derecho a elegir la forma de su constitución o gobierno. Sin la plena vigencia de este derecho, el derecho fundamental a la participación política no podría ser asegurado.

b) Derechos a la vida, a la integridad y la libertad personal

De acuerdo a Bernales (2016) “estos derechos deben ser asegurados, por cuanto es necesario evitar, por ejemplo en épocas electorales, las prácticas de desapariciones forzadas, hostigamientos, deportaciones, etc., que inicialmente realizaban los regímenes autoritarios contra sus opositores políticos” (pág. 16)

c) Principio de no discriminación

El artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece además que “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”

El principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento regulaciones discriminatorias, así como también eliminar de las regulaciones de carácter discriminatorio y combatir este tipo de prácticas.

Este principio es relevante en tanto permite la realización de cualquier proceso político, evitando que existan sectores sociales que queden excluidos. Ese es el caso, por ejemplo, de los derechos políticos de las mujeres. El Comité de Derechos Humanos considera que forma parte de las obligaciones de los Estados el cerciorarse que la ley: “garantice a la mujer los derechos amparados por el artículo 25 en pie de igualdad con el hombre y adoptar medidas eficaces y positivas, incluida las medidas

necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos” (Comité de Derechos Humanos, Observación general n° 25, fundamento 18, 1996)

La Corte Interamericana ha indicado que es importante que los Estados generen condiciones y mecanismos óptimos para que la participación política sea ejercida de manera efectiva. Según lo establecido en el artículo 23 inciso 2 de la Convención Americana, es posible reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades políticas reconocidos en su inciso 1, exclusivamente por las razones que este establece en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ricardo Canese, párrafo 96 y 133, 2004)

d) Derecho a la libertad de expresión y de opinión

De acuerdo a Bernal (2016) para que exista una participación política plena resulta importante que exista una libre comunicación e intercambio de información e ideas sobre política entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos.

e) Derecho a la libertad de reunión y de asociación

Se convierten en derechos de especial relevancia para desarrollar la dimensión colectiva del derecho a la participación política. La importancia de ambas libertades ha sido reconocida por el Comité de Derechos Humanos pues considera que la participación política “...se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación” (Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, párrafo 8,

1996) En el caso del derecho de voto, estas libertades deben protegerse plenamente, adoptándose medidas positivas para superar toda dificultad concreta, como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los obstáculos a la libertad de circulación que impidan a las personas con derecho al voto ejercer sus derechos de manera efectiva. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ricardo Canese, párrafo 96 y 133, 2004)

3.3.1.7. Límites

Sobre el contenido mínimo de un derecho, el TC ha reconocido que la categoría jurídica del contenido esencial no se encuentra consagrada expresamente en el derecho peruano como lo hacen las Cartas española y alemana.

Tal como lo indica Medina(como se citó en Gutarra, 2014)

en cuanto integrantes del contenido constitucionalmente protegido, cabría distinguir, de un lado, un contenido no esencial, esto es, claudicante ante los límites proporcionados que el legislador establezca a fin de proteger otros derechos o bienes constitucionalmente garantizados, y, de otra parte, el contenido esencial, absolutamente intangible para el legislador; y, extramuros del contenido constitucionalmente protegido, un contenido adicional formado por aquellas facultades y derechos concretos que el legislador quiera crear impulsado por el mandato genérico de asegurar la plena eficacia de los derechos fundamentales. (pág. 27)

Es decir, todo ámbito constitucionalmente protegido se determina según su contenido esencial, pues todo límite al derecho fundamental solo es válido en la medida que el contenido esencial se mantenga incólume. (Tribunal Constitucional, STC 1417-2005-AA/TC, fundamento 21, 2005)

Ahora bien, ubica su presencia en la diferencia de planos normativos existentes entre el legislador-quien desarrolla el derecho-y el Constituyente- quien recoge el derecho, como límite implícito del primero derivado de su carácter constituido frente al poder constituyente del segundo.

La limitación de un derecho no comporta su disminución o supresión, sino el establecimiento de las condiciones dentro de las cuales deberá realizarse su ejercicio. La limitación de un derecho no comporta su disminución o supresión, sino sólo el establecimiento de las condiciones dentro de las cuales deberá realizarse su ejercicio. De allí que el Tribunal Constitucional haya sido enfático en señalar que no se puede despojar de contenido a un derecho so pretexto de limitarlo o, acaso, suprimirlo, pues la validez de tales limitaciones depende que ellas respeten el contenido esencial de los derechos sobre los cuales se practica la restricción.

De acuerdo a Solozábal (como se citó en Boyer, 1998)

El contenido mínimo de los derechos de participación política exige el respeto por el principio democrático, la democracia representativa y la idea constitucional de elecciones que tiene como elementos: la celebración periódica de elecciones por sufragio universal y el carácter libre y competitivo de los comicios. Esta competitividad implicará a su vez la igualdad institucional entre los concurrentes y la consecuente prohibición de privilegios. (pág. 370)

3.3.1.8. Titulares

El carácter democrático de un ordenamiento jurídico tiene como consecuencia la intervención de los ciudadanos en el ejercicio del poder no solamente legitimando las

decisiones públicas, sino garantizando la participación ciudadana en proceso de toma de decisiones. La posibilidad de intervenir en estos procesos se reconoce a la persona como un derecho, estableciéndose la concurrencia de ciertos requisitos.

En el caso del derecho fundamental a la participación política se reconocen dos clases de titulares: Ciudadanos (Personas naturales) y Organizaciones Políticas. (Personas jurídicas).

A) Ciudadanos

Con respecto a la titularidad que recae sobre los ciudadanos, es preciso indicar:

Por lo que a las personas físicas se refiere, en principio y con carácter general, la titularidad de los derechos se reconoce en la mayoría de los casos a todos los seres humanos, sin distinción entre mayores y menores de edad, capaces o incapaces, ni entre nacionales y extranjeros. Es lo que sucede cuando en los textos constitucionales se emplean los sujetos "todos", las "personas", "nadie"... o cuando se emplean términos impersonales ("se garantiza", "se reconoce"...). (Presno, 2002, pág. 519)

En el caso del derecho fundamental a la participación política en el Perú, el artículo 2 inciso 17 de la Constitución Política, reconoce el derecho a participar en la vida política de la nación: “Toda persona tiene derecho: A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.”

En este artículo se menciona el término “personas”. Con respecto a ello es necesario precisar que, en el caso de los menores o incapaces, su falta de capacidad no les inhabilita para ser, en algún momento, titulares de los derechos respectivos, pues no por ello dejan de ser "personas", "todos". Sin embargo, hay que precisar, que en el caso de niños, niñas y

adolescentes existe una limitación en la participación política al ser reconocido este derecho solamente para las personas que han cumplido la mayoría de edad. (UNICEF, 2006)

Teniendo en cuenta lo mencionado, es que se sabe que para ejercer la titularidad del derecho fundamental a la participación política se requiere que las personas sobre las que recae este derecho hagan ejercicio de su ciudadanía. De acuerdo al artículo 30 de la Constitución Política, son ciudadanos los peruanos mayores de 18 años, además dicho artículo indica que para el ejercicio de la ciudadanía se requiere inscripción electoral. La modificación constitucional del artículo 31 incorporó la exigencia de la inscripción ante el registro de identidad (RENIEC) para el ejercicio de los derechos de participación política.⁴ Este requisito si bien es declarativo y no constitutivo es de imprescindible cumplimiento. Además:

Con esta inscripción se obtiene el Documento Nacional de Identidad (DNI) que cumple una doble función: (a) identificatoria en todo trámite oficial; y, (b) condición declarativa de la habilitación para el ejercicio del derecho de sufragio (Boyer, 2008, pág. 378).

Solo quienes cuentan con el vínculo jurídico denominado nacionalidad que acredita su pertenencia a un Estado, se encuentran legitimados para participar en la formación de la voluntad política.⁵

B) Organizaciones políticas

⁴ Modificado por Ley 28480, publicada el 30 de marzo de 2005.

⁵ Para Zovatto, por ejemplo, los derechos políticos proceden de la idea de la libertad política y de la libertad individual y, debido a este carácter mixto, no pueden ser concedidos a todos los individuos, sino solamente a los nacionales.

Las organizaciones políticas son personas jurídicas que ostentan la titularidad de este derecho fundamental

Se debe considerar a los partidos políticos como titulares de derechos, pues hoy en día, desde ninguna óptica podría negárseles la condición de sujetos de derechos o, mejor dicho, de sujetos de derechos fundamentales por estar previstos en la Constitución, siempre que guarden relación con su objeto y fin. (Sánchez, 2015, pág. 390)

Diez- Picazo (como se citó en Sánchez, 2015) afirma que los valores o bienes jurídicos inherentes a algunos derechos fundamentales no corresponden únicamente a los seres humanos, sino que también deben ser protegidos en el caso de las personas jurídicas, esto se vincula con la concepción institucional de los derechos fundamentales, según la cual éstos no son sólo derechos subjetivos de los individuos, sino que también dan vida a un orden objetivo de valores cuya efectividad debe ser asegurada por todos los poderes del Estado. De acuerdo al mismo autor, los partidos políticos poseen los siguientes derechos fundamentales:

- 1) Derecho a la auto-organización (vida interna)
- 2) Derecho a participar en los procesos electorales
- 3) Derecho a integrar órganos electorales
- 4) Derecho de acceso a la información
- 5) Derecho de réplica
- 6) Derecho de acceso a los medios de comunicación social
- 7) Derecho a ejercer la libertad de expresión
- 8) Derecho a obtener financiamiento público en sus distintas modalidades y privado (Aportaciones de militantes y simpatizantes), de forma equitativa. (Sánchez, 2015, pág. 401)

En tal sentido, una vez que las organizaciones políticas cumplan las normas y requisitos para su registro, adquieren personalidad jurídica y la capacidad de ser titulares de derechos.

3.3.2. Sanciones políticas

3.3.2.1. Definición

Es característica esencial del Estado Constitucional que en el mismo se constituya un amplio sistema de controles de muy diversos tipos: jurisdiccionales, administrativos, políticos y sociales. En ese sentido, es vital discutir también sobre las sanciones políticas.

Las sanciones políticas son un conjunto de procedimientos que inciden directamente en los derechos políticos de los ciudadanos que, de acuerdo al artículo 35 de nuestra Constitución Política, pueden ejercerlos de manera individual o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas.

Según García Belaunde (2004) el concepto clave detrás de este tipo de sanciones es la responsabilidad política:

Quien ha actuado en política, está expuesto a la correspondiente responsabilidad que, llegado el caso, puede ser también civil y penal. Y que se ha reconocido desde muy antiguo, de muy diversas maneras (pág. 2)

Las sanciones políticas regulan las faltas políticas, las acciones contrarias a la dignidad del cargo.

Se juzga con inequívoco carácter político el desempeño de funciones (ya sea sobre personas individuales con cargo político u organizaciones políticas), en cuyo ejercicio puede atentarse al interés público o se puede incurrir en violaciones normativas- sea la constitución o las leyes- o cometer delitos políticos o incluso comunes. (García A. , Acusación Constitucional, Juicio

Político y Antejudio: Desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial, 2008, pág. 7)

El Tribunal Constitucional indica que también se configuran responsabilidades eminentemente políticas.

Y es que si bien la función punitivo-jurisdiccional es privativa del Poder Judicial (aquella que puede sancionar sobre la base de la “razón jurídica”), la función político-punitiva (aquella que puede sancionar sobre la base de la “razón política”) no lo es. Y no podría serlo, pues justamente el principio de separación de poderes es el que garantiza la ausencia de toda valoración política en las decisiones del Poder Judicial. (Tribunal Constitucional, STC 00013-2009-PI/TC fundamento 47, 2010)

El Tribunal Constitucional indica al respecto que las sanciones políticas se sustentan en razón de las “faltas políticas” cometidas en el ejercicio de sus funciones, con la finalidad de retirar el poder de quien hace mal uso de él e impedir que pueda ser reinvestido de poder en el futuro.

Su objetivo, en resumen, es hacer efectiva la responsabilidad política y hacer el retiro del poder a quien hace uso indigno de él. En el caso de funcionarios públicos, podemos mencionar como ejemplos de la sanción política: suspensión de derechos políticos, inhabilitación para ejercer cargos públicos, etc.

El artículo 43° de la Constitución consagra como principios de nuestro Estado constitucional y democrático el de separación de poderes, la forma republicana de gobierno y el carácter inderogable de los derechos humanos. Estos principios, que constituyen el núcleo esencial de nuestra Constitución y fundamento político de las relaciones entre gobernantes y gobernados, inspiran también como

componente obligatorio, las relaciones entre quienes según los procedimientos establecidos en la Constitución, son los llamados a gobernar. En esa perspectiva, no sólo la actuación de los órganos que ejercen función jurisdiccional debe estar ajustada a derecho, sino también las de aquellos que llevan a cabo función política como administrativa. Es el sometimiento de todos al Derecho y la interdicción de la arbitrariedad lo que distingue a un Estado constitucional de uno que no lo es. Por consiguiente, los controles políticos y las sanciones políticas están también tasadas y reguladas por la Constitución y la ley. De ahí que el principio de legalidad y el subprincipio de taxatividad recorren y determinan el contenido y la dimensión del poder sancionatorio del Parlamento (sede política), como del Poder Ejecutivo (sede administrativa). (Tribunal Constitucional, STC 00156-2012-PHC/TC, fundamento 11, 2012)

Como señala la doctrina, es característica esencial del Estado Constitucional que en el mismo se constituya un amplio sistema de controles de muy diversos tipos, dentro de los cuales, las sanciones políticas ocupan un importante espacio

3.3.2.2. Sanciones políticas para personas naturales

3.3.2.2.1. Historia

Inglaterra fue el primer país que creó esta institución y que la llevó a la práctica. Esta figura nace en dicho país en el siglo XIV, durante el reinado de Eduardo III (1376). Por medio de este procedimiento, la Cámara de los Comunes acusaba ante la Cámara de los Lores a cualquier súbdito inglés bajo causales como “traición” o “mala conducta” para promover la remoción de determinados funcionarios. El juicio político inglés acarreaba sanciones administrativas e incluso penales (si así lo juzgaban) La Cámara de los Lores podía sancionar

penalmente y remover del cargo. Sin embargo, conforme la Cámara de los Comunes sumaba sus fuerzas y consolidó su supremacía política, este mecanismo del juicio político comenzó a perder utilidad a favor de la, en esa época, institución de la responsabilidad política, en virtud de la cual, un ministro (o todo el gabinete) era removido mediante el ejercicio del voto de censura o la denegatoria del voto de confianza, que lo obligaban a dimitir (García A. , 2004). En suma, “el impeachment de Reino Unido (ese es su nombre oficial) es un proceso de tipo penal que acaba con sanciones que pueden ser de todo tipo, principales y accesorias” (García D. , 2004, pág. 4).

Posteriormente, el impeachment fue recogido en la Constitución de Estados Unidos de América de 1787, este fue acogido expresamente para funcionarios públicos estableciéndose causales de manera taxativa: traición, cohecho y otros delitos y faltas graves. Esta figura, en este país, carecía de contenido penal; pasando a ser un proceso de carácter político que implicaba la suspensión en el cargo e inhabilitación de la función pública.

García Belaunde (2004) indica que en la evolución de la figura del juicio político, algo han contribuido Estados Unidos y Francia, pero en rigor, todo o casi todo parte de Inglaterra.

3.3.2.2.2. Definición

El juicio político, conocido también como el impeachment:

Es una institución de clara naturaleza política y que se realiza a través de un órgano eminentemente político como el Parlamento. Está previsto para las infracciones a la Constitución y por consideraciones de índole política, sus fines, objetivos y actos materia de su procedimiento son de absoluta índole política. (García A. , 2008, pág. 5)

Sanciona la falta política, las conductas perjudiciales a Estado, las acciones contrarias a la dignidad del cargo que un alto funcionario. En el impeachment se juzga con inequívoco

carácter político el desempeño de funciones, cuyo ejercicio puede atentar contra el interés público o se puede incurrir en violaciones normativas.

El objetivo del juicio político es “la sanción política ante un acto moral o políticamente reprobable de tal grado que llegue a lesionar la respetabilidad de la función que el alto representante estatal está desempeñando” (García A. , 2004, pág. 2)

La finalidad del juicio político no es el castigo de delincuentes, sino la protección del Estado por medio del retiro de poder del funcionario en cuestión.

Ahora bien, esta denominada falta política puede estar contenida en la comisión de un delito común, en la comisión de un delito de función, en la omisión de un deber de función o en la comisión de una acción o conducta carente de naturaleza penal (pero sí moralmente reprimible), en la medida en que éstas afecten la dignidad, la autoridad o el decoro de la función política. (García A. , 2004, pág. 3)

Todo lo mencionado persigue claramente un *objetivo político*, el cual tiene como base consideraciones de *índole político*, a través de una *instancia política*.

Concluimos este apartado señalando que el órgano político (Congreso de la República) lleva adelante procesos destinados a evaluar la conducta de sus integrantes o de los funcionarios de Estado que la Constitución refiere, diferenciándose aquellos en razón de los hechos. De acuerdo a Flores(2013) podemos esbozar la siguiente clasificación:

- a) Si se trata de delitos solo el Poder Judicial puede juzgarlos y por ello, el papel del Congreso es habilitante de ese juzgamiento. Para esa habilitación existe el antejuicio.
- b) Si se trata de infracciones constitucionales el propio Congreso los juzga y sanciona. Para ese juzgamiento existe el Juicio Político ante la Comisión de Acusaciones Constitucionales, la Comisión Permanente y el Pleno.

- c) Si se trata de faltas éticas, el propio Congreso las evalúa y sanciona. Para esa evaluación existe el proceso sancionador ante la Comisión de Ética y el Pleno del Congreso. (pág. 272)

3.3.2.2.3. Base Normativa

A) Constitución Política del Perú

La Constitución Política de 1993 es el primer ordenamiento constitucional peruano que regula el juicio político. El juicio político se encuentra regulado en los artículos 99 y 100 de nuestra carta magna.

Antes de profundizar en el procedimiento del juicio político, es necesario aclarar que los artículos mencionados regulan dos figuras relevantes: el juicio político y el antejuicio político. En tanto que el artículo 99 indica que estamos frente a un proceso de acusación constitucional ya sea “por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas”. Es decir, este artículo se refiere al *antejuicio*.

Cuando se hace mención a que se acusa por la comisión de un delito cometido en el ejercicio de sus funciones, en tanto que, este trámite sirve como antesala del posible inicio de un proceso penal ante un órgano del Poder Judicial; así como también hace referencia al *juicio político* porque permite que el objeto de la acusación sea una infracción de la Constitución (infracción constitucional), es decir, por conductas contrarias a la Constitución carentes de contenido penal. En este caso, el procedimiento parlamentario no será, en ningún caso, la antesala de un proceso penal ante el Poder Judicial, y culminará con la decisión del Pleno del Congreso consistente en absolver o en condenar al funcionario acusado. (Cairo, 2013, pág. 135)

De acuerdo al Tribunal Constitucional:

En la Carta Fundamental se encuentra constituido el juicio político por el que se permite iniciar un procedimiento a los funcionarios enumerados en su artículo 99°, en razón de las infracciones constitucionales de carácter político cometidas en el ejercicio de sus funciones, y de encontrarse responsable se autoriza al propio Congreso de la República a sancionarlo e incluso inhabilitarlos para el ejercicio de la función pública.(Tribunal Constitucional, STC 00013-2009-PI/TC, fundamento 48, 2009)

En el caso del juicio político corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General.

Posterior a ello, le corresponde al Congreso, sin participación del Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública o destituirlo de su función. Esto sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad. Agrega también una figura no contemplada anteriormente: el derecho a la defensa y al defensor. La Constitución establece que el acusado tiene derecho a la defensa por sí mismo y con asistencia de un abogado ante la Comisión Permanente y el Pleno del Congreso. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

C) Reglamento Congreso de la República

El reglamento del Congreso regula el juicio político en su artículo 89 a través del procedimiento de acusación constitucional. Se observan las siguientes reglas:

-Los Congresistas, Fiscal de la Nación o cualquier otra persona agraviada puede presentar denuncia constitucional contra altos funcionarios del Estado.

-La denuncia se presenta por escrito y contiene formalidades como: nombre del presentante, fundamentos de hecho y de derecho, documentación que sustente, firma, entre otros.

-Esto se deriva a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, la cual se encarga de calificar la admisibilidad y procedencia de las denuncias constitucionales presentadas. Además investiga y emite el informe final.

- Luego de la calificación positiva de admisibilidad se remite a la Comisión Permanente. Esta se encarga de aprobar el informe remitido para que la Subcomisión de acusaciones constitucionales proceda con la investigación. Durante la investigación se determinan los hechos materia de investigación, se evalúan pertenencia de las pruebas y se realiza la audiencia.

- Posteriormente, elaboran el informe final puede concluir con la acusación del investigado o el archivamiento de la denuncia, y debe ser remitido a la Comisión Permanente.

-De aprobarse en la Comisión Permanente, se establece fecha y hora, así como las reglas a ser aplicadas para el debate de la acusación constitucional para su debate en el pleno.

- Luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, el Pleno del Congreso debate y vota, en la misma sesión, si se suspende o no al Congresista acusado en el ejercicio de sus derechos y deberes funcionales, el cual queda sujeto a juicio según ley. En el segundo caso, el expediente se archiva.

- El acuerdo aprobatorio de sanción de suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional, en un juicio político previsto en el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución, se adopta con la votación favorable de los 2/3 del número de miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente.

C) Tribunal Constitucional

Hay sentencias importantes que hacen referencia al juicio político. Cabe mencionar, la sentencia 00013-2009-PI/TC, en la que el Tribunal Constitucional ha considerado que la función congresal sancionadora, prevista en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución, no se limita a aquellos casos en los que exista una sentencia condenatoria emanada del Poder Judicial, por los delitos funcionales en que incurran los funcionarios previstos en su artículo 99°, sino que se extiende a los casos en que, a juicio del Pleno del Congreso, se configuren responsabilidades eminentemente políticas, aun cuando no exista la comisión de un delito de por medio. (Tribunal Constitucional, 00013-2009-PI/TC, Fundamento 47) Hace referencia además a la función punitivo-jurisdiccional. Esta es privativa del Poder Judicial (aquella que puede sancionar sobre la base de la “razón jurídica”), mientras que, la función político-punitiva (aquella que puede sancionar sobre la base de la “razón política”) no lo es.

Por otro lado, la sentencia 03593-2006-AA, indica que en nuestra Carta Fundamental existen supuestos que son pasibles de generar (en casos de ser violados) un juicio político por infracción constitucional. En esa línea, con ánimo ilustrativo, podemos considerar como conductas generadoras de infracción constitucional las siguientes:

En el ámbito de los deberes hacia el Estado y la Nación (Título II, Capítulo I de la Constitución)

- La rebelión o sedición cometida por determinada autoridad al arrogarse el poder del Estado que emana del pueblo (artículo 45° de la Constitución).
- La obediencia a un gobierno usurpador y la obediencia a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y las leyes (Artículo 46° de la Constitución).

En el ámbito del régimen tributario y presupuestal (Título III, capítulo IV de la Constitución)

- La expedición de un decreto de Urgencia que contenga materia tributaria (artículo 74° de la Constitución).
- La aprobación de operaciones de endeudamiento interno o externo del Estado, fuera del marco de la ley (artículo 75° de la Constitución).
- La aprobación de la Ley Anual de Presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública (artículo 78° de la Constitución).
- La aprobación de tributos referidos a beneficios o exoneraciones sin haberse recibido el informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas (artículo 79° de la Constitución).
- La negativa de remisión de la Cuenta General de la República dentro del plazo señalado en el artículo 81° de la constitución (conducta que también se encuentra tipificada como delito en el artículo 377° del Código Penal).

En el ámbito de la estructura del Estado: Poder Legislativo (Título IV, Capítulo I de la Constitución)

- El desempeño de un parlamentario como miembro de una comisión parlamentaria de carácter internacional, sin la previa autorización del Congreso (artículo 92° de la Constitución).
- La disposición del ingreso de las fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en el recinto del Congreso, sin la autorización del presidente del Congreso (artículo 98° de la Constitución).

En el ámbito de la estructura del Estado: Consejo de Ministros (Título IV, Capítulo V de la Constitución)

- La Gestión, por parte de un ministro, de intereses propios o de terceros, así como el ejercicio de actividad lucrativa, o de intervención en la dirección o gestión de empresas o asociaciones privadas (artículo 126° de la Constitución).
- El desempeño del encargo de un despacho ministerial, fuera del plazo señalado (artículo 127° de la Constitución).
- La no concurrencia, por parte de todos o alguno de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos (artículo 131° de la constitución).

En el ámbito de un régimen de excepción (Título IV, Capítulo VII de la Constitución)

- La renuencia de dimisión en el cargo de ministro, a pesar de haberse aprobado el voto de censura o no haberse obtenido el voto de confianza (artículo 132° de la Constitución).
- El decretamiento del estado de emergencia o del estado de sitio por un plazo indeterminado, o fuera del plazo establecido en la Constitución (artículo 137° de la Constitución). (Tribunal Constitucional, STC 3593-2006-AA/TC, fundamento 8)

3.3.2.2.4. Sanciones

De acuerdo a García(2014) , las sanciones en un juicio político “buscan retirarle el poder a quien el órgano político (que es representante de los múltiples intereses de la sociedad) considera que lo está ejerciendo de forma políticamente reprobable, y a la vez alternativamente, impedir que el mismo sujeto pasivo de la sanción política pueda retomar el poder en el futuro” (pág. 3). Las sanciones tras un juicio político, establecidas en el artículo 99 de la Constitución, son las siguientes:

- a) Suspensión en el ejercicio del cargo,
- b) Destitución en el ejercicio del cargo
- c) Inhabilitación para ejercer cargos públicos hasta por diez años: La inhabilitación constituye una sanción política que impone el Congreso de la República a los más altos funcionarios del Estado. Es importante distinguirla de la inhabilitación penal (prevista en el artículo 36° del Código Penal) y a la inhabilitación administrativa (según establece el artículo 30 de la Ley de la Carrera Administrativa, el artículo 159° de su Reglamento y la Ley Marco del Empleo Público), las cuales son de carácter estrictamente jurídicos. (Tribunal Constitucional, STC 3593-2006-AA/TC, fundamento 11)

De acuerdo al Tribunal Constitucional, las sanciones políticas deberán estar enmarcada dentro de los cánones constitucionales de proporcionalidad y razonabilidad. Es claro que bajo estos criterios y atendiendo a la gravedad, circunstancias y otros factores, el Congreso de la República determinará la sanción a imponer y de ser el caso la duración de la suspensión o inhabilitación.

3.3.2.2.5. Efectos

El objetivo de un juicio político, como lo mencionamos en apartados anteriores, es la protección de la dignidad del cargo y por ser estrictamente político es lógico que la decisión adoptada no debe ser revisada en sede judicial, excepto que atente contra derechos fundamentales y no cumpla con la proporcionalidad y razonabilidad.

Posee un efecto doble: por un lado el efecto de naturaleza administrativa, suspensión o destitución del cargo y por otro la inhabilitación temporal o permanente para volver a ejercer el cargo.

De acuerdo a García Chavarry(2014):

La razón que fundamenta el hecho de que la decisión emitida por el órgano político no sea judicialmente revisable radica en que en el proceso de formulación de la mencionada decisión no han intervenido consideraciones de naturaleza jurídica sino valoraciones de conveniencia u oportunidad política. (Juicio político, antejuicio y acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano, pág. 4).

3.3.2.3. Sanciones políticas para partidos políticos

3.3.2.3.1. Definición

Los partidos políticos son también titulares del derecho fundamental a la participación política pues:

como entidades privadas de interés público tienen como fines promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, los partidos

políticos son titulares de los derechos fundamentales inherentes a su objeto y fin.
(Sánchez, 2015, pág. 403)

A favor de este argumento, podemos mencionar que, los valores inherentes a los derechos fundamentales no son exclusivos de las personas naturales; en tanto en la sociedad se debe asegurar un orden público democrático que procure el bien común. Se entiende que es posible entender el bien común, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos y por tal “requieren la organización política de los mismos sobre la base efectiva del ejercicio de la democracia representativa” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-06/2018, fundamento 30, 09 de mayo de 1986).

Según lo anteriormente desarrollado, se infiere que los derechos fundamentales:

También deben ser protegidos en el caso de las personas jurídicas, esto se vincula con la concepción institucional de los derechos fundamentales, según la cual éstos no son sólo derechos subjetivos de los individuos, sino que también dan vida a un orden objetivo de valores cuya efectividad debe ser asegurada por todos los poder del Estado. (Sánchez, 2015, pág. 394)

En ese sentido, y de acuerdo a Díez Picazo (2005), los seres humanos recurren a las personas jurídicas en sus diversas variantes (asociaciones, fundaciones, comités, sociedades) para lograr determinados fines. Por tal, los partidos políticos también son susceptibles del goce de derechos fundamentales.

Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. De acuerdo a la Ley de Organizaciones Políticas (LOP) concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.

Si bien los partidos políticos son considerados asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado, los fines que persiguen son públicos y atañen a la ciudadanía en general. Por tal, su objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país.

Los partidos políticos al ser titulares del derecho fundamental a la participación política, son también pasibles de sanciones políticas, en tanto los partidos poseen una responsabilidad política con el Estado y el fortalecimiento de la democracia, esto se ve reflejado en los fines y objetivos de los partidos políticos, establecidos en la LOP.

Cuando un partido concurre en financiamiento ilícito los partidos políticos deben asumir la responsabilidad política de dichos actos. En ese sentido, se viene proponiendo desde distintas esferas la implementación de sanciones políticas como un mecanismo para prevenir, erradicar y sancionar el financiamiento ilícito de partidos políticos.

Como hemos abordado anteriormente una sanción política juzga con carácter político el desempeño de funciones, en cuyo ejercicio puede atentar contra el bien común, incurriendo en violaciones normativas. Los partidos políticos, al poseer fines de interés público y aspirar al poder político, deben asumir también las responsabilidades políticas que acarrearán los actos que ejercen en el desarrollo de sus funciones. Es así, que cuando un partido infrinja normativa electoral, no solamente debe ser sancionado con multa o

pérdida de financiamiento público, sino que debe ser castigado en relación al ejercicio de sus derechos políticos y por tal, de su funcionamiento partidario.

Cuando nos referimos a sanciones políticas para partidos, estamos indicando que, los partidos deben asumir esta responsabilidad por medio del recorte de ciertos derechos políticos. Existen diversas modalidades de sanciones políticas que recaen sobre partidos:

- a) Suspensión del partido político: Consiste en la suspensión temporal de la inscripción del partido político. Se establece por un periodo definido de tiempo, otorgándosele la oportunidad de subsanar la infracción cometida. De no cumplir con lo mencionado, se procederá a la imposición de sanciones políticas más gravosas.
- b) Cancelación del partido político: Consiste en la cancelación definitiva de la inscripción del partido político. Estas sanciones son definitivas y acarrearán efectos como cierre de locales partidarios, impedimento de participar en elecciones, entre otros.

Estas medidas deben ser impuestas por el organismo electoral correspondiente, además, al ser gravosas:

Se debe tomar en cuenta que ninguna de ellas operará de forma automática, por lo que se debe notificar previamente la configuración de la causal a efectos que la organización política presente sus descargos, luego de lo cual, emitirá la resolución administrativa respectiva, que podrá ser impugnada ante el correspondiente órgano jurisdiccional electoral.(Proyecto de Ley de Código Electoral del JNE, pág 264)

Las sanciones políticas pueden ser impuestas por causales diversas, teniendo cuenta el contexto político y social del país que las legisla:

- a) Sanción ante el incumplimiento repetitivo de obligaciones que acrediten su vocación de permanencia, desorganización o falta de respaldo de sus bases: Podemos mencionar, por ejemplo, el incumplimiento a resoluciones firmes que imponen sanciones, cuando los partidos políticos se nieguen a cumplir normativa relativa al financiamiento de las organizaciones políticas, etc.
- b) Por inacción en procesos electorales e incapacidad para articular y representar intereses del electorado: Podemos mencionar, en efecto, si un partido político no alcanza a superar la valla electoral o cuando no participe en elecciones.
- c) Cuando un partido político realice actividades contrarias a principios democráticos y vulnere sistemáticamente libertades, derechos fundamentales, justificando atentados contra la vida de personas o cuando utilice la violencia como método para la consecución de objetivos político. Asimismo, cuando apoye políticamente a organizaciones criminales que practiquen el terrorismo, narcotráfico o lavado de activos.

Las sanciones políticas deben ser aplicadas respetando los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, procurando no hacer una restricción injustificada del derecho fundamental a la participación política. Ahora bien, desde nuestro trabajo de investigación, sustentaremos la necesidad de implementar las sanciones políticas en caso de infracción a la normativa electoral en relación a financiamiento político. En el siguiente capítulo, sustentaremos la urgencia de su incorporación.

3.3.2.3.2. Marco normativo nacional en relación a sanciones políticas

En el Perú, como hemos abordado en capítulos anteriores, existe un régimen sancionatorio en relación al financiamiento aún deficiente:

- a) Las sanciones administrativas se encuentran reguladas en la Ley de Organizaciones Políticas. En nuestro país estas sanciones radican en la pérdida de financiamiento público y multas.
- b) Las sanciones penales han sido recientemente tipificadas como delito de financiamiento ilícito. Anteriormente “el financiamiento mal regulado y controlado concluía en investigaciones por lavado de activos (ante la ausencia del tipo penal de financiamiento ilegal) de presuntos aportes ilícito a los partidos políticos, debido a la poca eficacia de las sanciones administrativas y la creciente preocupación ciudadana” (IDEHPUCP, Fuerza Popular: ¿fuerza política o fuerza para lavar dinero?, 2018, pág. 2). Las sanciones penales han sido incluidas a través de la Ley N° 30997 “Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas”, incluyendo los “delitos contra la participación democrática” entre los que figuran el financiamiento prohibido de organizaciones políticas, falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas y establece las fuentes de financiamiento legalmente prohibidas.
- c) Las sanciones políticas en casos de financiamiento ilícito, no se encuentran reguladas en nuestra normativa nacional. No existen sanciones políticas ni para personas naturales ni para partidos políticos. Nuestra investigación se centra en las sanciones políticas que recaen sobre los partidos, en esa misma línea, se advierte que existe una falta de regulación en ese sentido.

3.3.2.3.2.1.Regulación de las sanciones administrativas: Infracciones y Sanciones

En el caso de las sanciones administrativas, podemos mencionar, que estas se imponen ante infracciones señaladas en la Ley de Organizaciones Políticas (LOP). Para tal efecto, el

artículo 36 de dicho cuerpo normativo, reconoce la existencia de tres tipos de infracciones (leves, graves y muy graves).

Cuando se cometen infracciones, consecuentemente, se imponen sanciones. La LOP ha establecido las sanciones a imponerse tanto para las organizaciones políticas como para los candidatos. En el caso de partidos políticos, se establece el siguiente régimen de sanciones consistente en infracciones leves, graves y muy graves.

Las sanciones administrativas mencionadas recaen sobre el partido político, sin embargo, también existen sanciones para los candidatos que incumplan normativa electoral.

Del análisis de los artículos abordados, se concluye que las sanciones administrativas se expresan específicamente en: (i) multas económicas (tanto para candidatos como para organizaciones) y (ii) pérdida de financiamiento público directo.

3.3.2.3.2.2. Incumplimiento de Sanciones Administrativas

Hasta aquí hemos abordado sobre las infracciones y sanciones administrativas. En caso se incumplan las sanciones impuestas, en nuestro país, no existen consecuencias relevantes para los partidos políticos: ellos pueden seguir compitiendo aun cuando vulneren normas de financiamiento político. Es importante implementar mecanismos que las hagan efectivas, es ahí cuando entran a tallar las sanciones políticas: como mecanismos de *ultima ratio*, es decir, en casos de incumplimiento reiterado de la normativa electoral.

Actualmente, lo más cercano a las sanciones políticas que recaen sobre partidos, lo encontramos en el artículo 36-C de la Ley de Organizaciones Políticas .

Es decir, si una organización política incumple las sanciones impuestas en relación a las infracciones estipuladas en la Ley de Organizaciones Políticas; la única consecuencia en relación a los derechos políticos actualmente sería que, si en caso conforma una alianza electoral, no podría cambiar de denominación o realizar cualquier acto que modifique su

fecha de inscripción. No existe, por tal, un mecanismo que disuada de manera efectiva a cumplir la normativa electoral.

3.3.2.3.2.3.Causales de suspensión y cancelación de partidos políticos

Ante esta realidad, es necesario que se regulen las sanciones políticas para partidos (léase suspensión y cancelación). Las causales de suspensión se encuentran establecidas en el artículo 13 de la Ley de Organizaciones Políticas, las cuales han sido señaladas en un apartado anterior.

De la revisión de nuestras normas, se desprende que recientemente la suspensión de partidos ha sido incorporada en nuestra normativa electoral a través de la Ley 30995 “Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, suspensión, cancelación y renuncia a organizaciones políticas”. La suspensión se da por las siguientes causales:

Artículo 11-A. Suspensión de inscripción de organizaciones políticas

La inscripción de una organización política se suspende en los siguientes casos:

- a) Si tiene un número de comités en funcionamiento por debajo del mínimo establecido.
- b) Si la organización política no mantiene el número mínimo de afiliados exigido para su inscripción seis (6) meses antes de la fecha límite para efectuar la convocatoria a cada proceso electoral.
- c) Si incumple con remitir el listado de comités partidarios y la relación actualizada de sus integrantes, conforme a lo establecido en la presente norma.

Como podemos observar, si bien existen causales taxativas para suspender y cancelar organizaciones políticas, estas no contemplan su aplicación en caso de financiamiento ilícito. Por ende, no existe una regulación efectiva que obligue al cumplimiento de las sanciones impuestas ni mucho menos existe una regulación de la suspensión y cancelación

de partidos (sanciones políticas) en caso de incumplimiento de normas de financiamiento político. En conclusión, en nuestra normativa electoral, las sanciones políticas sobre partidos no se encuentran reguladas.

De acuerdo a Tuesta (2011) “lo que siempre ha existido en Perú es el financiamiento privado, pero con una regulación deficiente y en la práctica no fue observada por los partidos políticos” (pág. 245). Por tal, se debe poner especial atención al régimen de sanciones actuales.

3.3.2.3.3. Fundamentación de la necesidad de su implementación

La implementación de las sanciones políticas (suspensión y cancelación) sobre partidos políticos en casos de incumplimiento de la normativa electoral (léase financiamiento ilícito), es urgente.

Es fundamental que los partidos políticos asuman como organización (no únicamente como candidatos individuales) la responsabilidad de las infracciones que cometen; dado que son los partidos los que disputan el poder público, teniendo una responsabilidad con la ciudadanía. Este argumento es desarrollado por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019) indicando que “se debe sancionar a los partidos y no a los candidatos, como sucede ahora. Los partidos deben hacerse responsables y no desatenderse de esa responsabilidad” (pág. 30).

Ahora bien, la implementación de las sanciones políticas ha sido sugerida por expertos. La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019) en su informe final señala que para una mejor regulación del financiamiento político se requieren medidas específicas, entre ellas, la implementación de la sanción política. Indica que el incumplimiento de la normativa de financiamiento político debe ser “severamente sancionada, con penalidades económicas y políticas que deben ir desde la suspensión del financiamiento directo hasta la cancelación

de la inscripción, cuando se trata de falta grave, como el caso del ingreso del dinero mal habido” (pág. 30).

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) también ha sugerido la aplicación de sanciones políticas, que incluyen la suspensión y la cancelación de la inscripción para los partidos que incumplan las reglas impuestas en materia de financiamiento. Esta iniciativa se encuentra incluida en el proyecto de Código Electoral elaborado por dicha institución.

Asimismo, la Asociación Civil Transparencia, ha señalado la importancia de su regulación: “es indispensable pasar a [...] sanciones políticas como la suspensión de la participación en procesos electorales o la eliminación del registro de organizaciones políticas en los casos más graves” (Tavara, 2018).

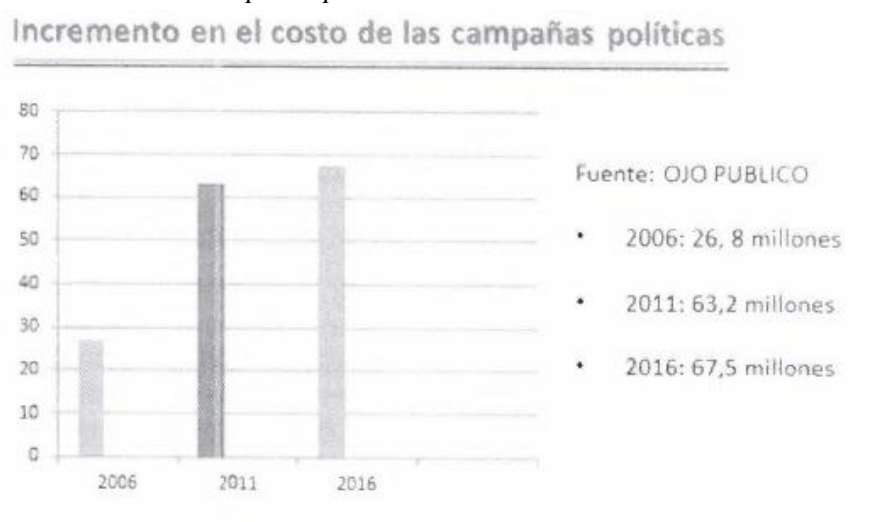
En suma, la regulación del financiamiento político debe apuntar a ser eficaz, por tal, sus sanciones deben ser proporcionales, persuadiendo a que los actores políticos se hagan responsables de las obligaciones impuestas, evitando la infiltración de dinero ilícito en la política. Ahora, bien, ya que hemos delineado el panorama, pasaremos a fundamentar las principales razones que sustentan la necesidad de la implementación de las sanciones políticas en nuestra normativa electoral.

3.3.2.3.1. Las sanciones políticas son urgentes porque responden al contexto social y político peruano

En el Perú existe una fuerte presencia del financiamiento ilícito en la política. El encarecimiento de la política hace casi imposible que los partidos políticos se mantengan financiados de la forma tradicional. Un dato importante en este sentido es que el costo de las campañas políticas es una barrera que puede derivarse de la posesión o de la falta de financiamiento. En efecto, en los últimos años el costo de las campañas se ha incrementado significativamente, así de 27 millones en el 2006, hemos pasado a 68 millones en el 2016.

Ilustración 1

Incremento en el costo de las campañas políticas



Fuente y elaboración: Ojo Público

En la búsqueda de financiamiento muchas organizaciones se han hipotecado a grupos económicos o han recibido dinero mal habido. En nuestro país podemos distinguir la presencia de fenómenos bastantes fuertes en este sentido. De acuerdo al Barómetro de las Américas 2016-2017, el Perú es uno de los países con mayor percepción de involucramiento de los políticos en corrupción. Durante los últimos años hemos podido notar la presencia del Caso Odebrecht en toda Latinoamérica⁶, nuestro país no ha sido ajeno a este caso de megacorrupción, el cual buscaba asegurar el apoyo para la ejecución de megaproyectos como la Interoceánica Sur, el Metro de Lima y el Gasoducto del Sur. Todo inicia en diciembre de 2016 cuando Marcelo Odebrecht admite ante la justicia norteamericana haber pagado \$ 788 millones como sobornos para diferentes países, incluido el Perú. A continuación haremos un breve repaso de los políticos implicados en este caso:

Tabla 10:

Breve repaso del Caso Odebrecht en la política peruana

Político	Cargo/periodo	Hechos	Situación procesal
ALAN GARCIA	Presidente en dos periodos: 1985-1990	La investigación al ex mandatario fue por la concesión de la Línea 1 del Metro de Lima, obra que se adjudicó Odebrecht durante su gobierno. De acuerdo a las declaraciones de Barata, Alan García habría aceptado 200.000 dólares de	El 17 de abril de 2019 la Fiscalía ordenó su detención preliminar por el plazo
PÉREZ	2006-2011		

⁶ El **Caso Odebrecht** es una investigación del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, junto con otros 10 países más de América Latina sobre la constructora brasileña Odebrecht, en la que se detalla que la misma habría realizado coimas de dinero y sobornos, a presidentes, ex-presidentes y funcionarios del gobierno de 12 países: Angola, Argentina, Colombia, Ecuador, EEUU, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, durante los últimos 20 años, para obtener beneficios en contrataciones públicas. (Wikipedia, 2019)

pago para tal fin. García negó haber recibido soborno alguno (Perú 21). Las autoridades sostenían que recibió parte de estos sobornos en forma de un pago de US\$100.000 por una conferencia en Sao Paulo. El resto de los sobornos los habría recibido a través de los exfuncionarios de su gobierno Luis Nava y Miguel Atala. (BBC News Mundo, 2019)

de 10 días en el marco de la investigación por cohecho y lavado de activos. La detención preliminar no llegó a ser cumplida debido a que se suicidó.

<p>ALEJANDRO TOLEDO MANRIQUE</p>	<p>Presidente durante el periodo 2001-2006</p>	<p>Primer jefe de Estado al que la empresa Odebrecht sindicó de haberle pagado coimas. De acuerdo con Jorge Barata, ex directivo de la firma brasileña, Toledo pidió US\$35 millones para conceder a la compañía la ejecución exclusiva de los tramos II y III de la carretera Interoceánica Sur. Sin embargo, según Barata, no se abonó al ex presidente el dinero ilícito exigido por “falta de capacidad de influenciar en Proinversión”, organismo que realizaba la licitación y elaboraba el contrato. Debido a los retrasos, señaló el ex ejecutivo, le desembolsaron</p>	<p>Actualmente se encuentra prófugo. El 09 de febrero de 2017 se dicta la prisión preventiva contra Toledo por un periodo de 18 meses por los presuntos delitos de tráfico de</p>
---	--	---	---

		US\$20 millones a Toledo, quien ha negado lo dicho por el empresario. (Perú 21, 2018)	influencias y lavado de activos.
OLLANTA HUMALA TASSO	Presidente durante el periodo 2011-2016	El ex jefe de Estado y su esposa Nadine Heredia son investigados por el delito de lavado de activos. Barata señaló que la constructora desembolsó US\$3 millones a la ex pareja presidencial para que financien su campaña de 2011. El propio Marcelo Odebrecht , ex CEO de la empresa del mismo nombre, confirmó a fiscales peruanos que ordenó el pago. De acuerdo con el Ministerio Público, los procesados no declararon este ingreso y se habrían quedado con parte del dinero, que tendría procedencia ilícita. Esta hipótesis fue rechazada por el ex presidente y su cónyuge. (Perú 21, 2018)	En 2017 recibió 18 meses de prisión preventiva en el marco de la investigación por lavado de activos (de los cuales cumplió 9 meses) por presuntamente haber recibido \$ 3 millones de Odebrecht para su campaña en 2011. Es importante indicar que el 2018, el Tribunal

Constituciona
l decidió
revocar la
orden de
prisión
preventiva
que pesaba
sobre él.

PEDRO	Presidente durante el periodo	PPK fue involucrado con los proyectos	Detención
PABLO	2016-2018	de construcción de la Carretera	preliminar. El
KUCZYNSKI		Interoceánica tramos 2 y 3, y el	10 de abril de
		proyecto de irrigación e hidroeléctrico	2019 se dictó
		Olmos, durante el gobierno de	medida de
		Alejandro Toledo, cuando fue Ministro	detención
		(2001-2006). (BBC Mundo News,	preliminar
		2019)	por un plazo
			de diez días.
			Investigado
			por lavado de
			activos.
KEIKO	No fue presidenta, candidata	Se le acusa de haber recibido US\$ 1	La tesis de la
FUJIMORI	en las elecciones de 2011 y	millón por parte de Odebrecht para la	Fiscalía
HIGUCHI	2016.	campana presidencial del 2011.	consiste en
			que los
			investigados
			serían parte

de una
organización
criminal que
habría
cometido el
delito de
lavado de
activos en sus
modalidades
de
conversión,
transferencia,
así como del
ocultamiento
y tenencia.
(IDEHPUCP,
Fuerza
Popular:
¿fuerza
política o
fuerza para
lavar dinero?,
2018)
Actualmente
pesa sobre
ella una
prisión

preventiva
por un
periodo de 36
meses.

Fuente y elaboración propia

Otros políticos peruanos involucrados en el caso Odebrecht son Susana Villarán, Lourdes Flores, Nadine Heredia, Felix Moreno, etc

Además de lo mencionado, existe una influencia persistente, desordenada, informal y creciente; sin embargo, aún no hegemónica del narcotráfico en los partidos políticos y principalmente en los movimientos políticos regionales y locales, estos se convierten progresivamente en instrumentos importantes para la cooptación del Estado y el acceso y ejercicio de poder y decisión de los diferentes sectores y niveles de gobiernos en función a sus intereses particulares. En perspectiva, cuando esta influencia se convierta en hegemónica estaremos ante un grave peligro. (Comisión Narcopolítica, 2015) .La cooperación internacional está preocupada por tres asuntos en el país: El control de los cultivos de la hoja de coca, el avance en algunas zonas cocaleras del Perú del narcotráfico, por la captura de algunos gobiernos regionales o municipales a través de candidaturas sospechosas y por último las rutas del narcotráfico. Algunos casos relevantes de la narcopolítica, contenidos en el informe de la Comisión Narcopolítica presidida por Rosa Mávila en el 2015 y a su vez mencionados por la Procuradora Antidrogas, Dra Sonia Medina Calvo son:

Tabla 11:

Casos investigados por la Comisión Narcopolítica

CASO	HECHOS
CASO HORNA CORRALES	Gilmer Horna Corrales es un político y empresario peruano, ex presidente regional de

Amazonas periodo 2015- 2018. Cuestionado por sus presuntos vínculos con el narcotráfico. Procuraduría informó que Horna Corrales ha sido investigado desde hace muchos años, desde los ochentas, noventas y 2000. Además ha tenido una decena de procesos penales que aparecen en número de expedientes pero no en físico, siendo esta una característica en las investigaciones de delitos de lavado de activos y tráfico de drogas.

CASO PICON QUEDO

La Procuraduría manifestó que si bien el señor Juan Picón Quedo falleció, su hermano Luis Picón también es investigado por Lavado de Activos.

CASO COMÚN GAVILÁN

Procuraduría informa que respecto a la familia aludida los Común Gavilán son tres hermanos que postularon y que de los tres, solo ha salido electa una hermana para un gobierno local distrital.

CASO SÁNCHEZ PAREDES

Los Sánchez Paredes: Segundo Manuel, Santos y Fortunato son unos hermanos nacidos en La Libertad e investigados por el delito de lavado de activos vinculado al narcotráfico. Uno de los casos más emblemáticos que tiene la administración de Justicia.

La familia Sánchez Paredes, con investigaciones por narcotráfico desde los años 70, creó dos offshore en el paraíso fiscal de Nevada (EEUU), a donde se transfirieron S/ 6 millones, a través de la firma Mossack Fonseca, investigada como organización criminal en Perú. (Diario La República, 2018)

CASO LUNAREJO Y LOPEZ PAREDES

El señor Fernando Zevallos Gonzales (más conocido como ‘Lunarejo’ debido a un notorio lunar en su mejilla izquierda), nacido en la región San Martín en 1957, fue el dueño de la otrora aerolínea peruana Aerocontinente. Fundada en 1992, fue la más popular y la más utilizada por la ciudadanía por aquellos años. Se sabe que era narcotraficante por lo cual fue condenado a 20 años por Tráfico Ilícito de Drogas

Fuente y elaboración propia

Ante esta realidad, desde los años sesenta del siglo XX se han hecho esfuerzos para regular, sancionar y transparentar el dinero proveniente del sector privado legal, sin embargo, con respecto al dinero que proviene del sector privado ilegal, queda todavía un desafío pendiente relacionado a las herramientas disponibles para prevenir, controlar y sancionar esta forma de financiamiento. El financiamiento ilícito de la política nos reta a implementar nuevos mecanismos de sanción.

3.3.2.3.3.2.Las sanciones políticas evitan la infiltración de dinero ilícito en política

Existen diversos mecanismos para mejorar la regulación del financiamiento político. De acuerdo a Zovatto (2015) pueden ser clasificados en cinco categorías: 1) Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento privado; 2) sobre el financiamiento estatal o público; 3) sobre el gasto electoral; 4) sobre la transparencia y rendición de cuentas y 5) sobre los órganos y régimen de sanciones.

Las sanciones políticas son parte del régimen de sanciones, sin embargo, no deben ser implementadas de manera aislada sino que es necesario que existan otras medidas específicas que coadyuven a erradicar el financiamiento ilícito. De acuerdo al Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, algunas medidas específicas relevantes a implementar en nuestro sistema político son:

- Regulación de acceso al financiamiento público indirecto durante la campaña electoral (ampliación y distribución más equitativa)
- Permitir el uso de financiamiento público directo para las campañas electorales (incluidas las elecciones internas)
- Rendición de cuentas por organización política(no candidatos), salvo en el caso de las elecciones internas
- Obligación de las organizaciones políticas e presentar dos reportes de gastos durante las campañas
- Facultades coactivas a la ONPE
- Mejoras en el control y sanción: sanciones administrativas, penales y políticas. (pág. 30)

Según el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la implementación de las sanciones políticas “busca promover que las organizaciones políticas cumplan con respetar la normatividad vigente y evitar la posible infiltración de dinero ilícito en campañas electorales” (El Peruano, 2019). Las sanciones administrativas (multas) no son proporcionales ni efectivas, pues

terminan siendo sanciones débiles que no responden a la magnitud de problemática, no disuaden que un partido infrinja normativa electoral. Entre los fines de los partidos políticos podemos destacar la canalización de las demandas ciudadanas y la disputa del poder público, por tal, las sanciones deben radicar en relación a los mismos. Una sanción administrativa no es suficiente; las sanciones deben ser políticas, que se suspenda la participación del partido y del candidato en las elecciones. Una sanción de este tipo es la única manera de cerrarle verdaderamente la puerta al dinero del crimen para el financiamiento de partidos.

Adicionalmente, es importante agregar que, “la reforma política en el Perú tiene un objetivo [...] la injerencia de intereses privados ilegales-delictivos en los partidos, que puedan vulnerar la estabilidad no solo de estas agrupaciones sino de todo el sistema electoral” (Gerencia de información y educación electoral, 2015). Las sanciones políticas apuntan a ese camino.

3.3.2.3.3. Las sanciones actuales no son efectivas porque los partidos políticos no pagan las multas impuestas

La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019) ha señalado que “ninguna organización política ha pagado la multa impuesta por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, incluso pese a su confirmación por el Jurado Nacional de Elecciones” (pág. 20). Esto es realmente preocupante porque los partidos políticos no cumplen con las responsabilidades que le fueron impuestas, demostrando una falta de compromiso por parte de las organizaciones para el fortalecimiento e institucionalidad de nuestro sistema político. Existen diversas razones por las cuales los partidos políticos no cumplen con las sanciones impuestas. *La primera razón, es que los organismos electorales no poseen facultades coactivas*; es decir, no cuentan con mecanismos para hacer efectivo el cobro. La vía que corresponde para el cobro de una multa por infracciones al financiamiento político, es la vía

judicial. A diferencia del JNE, la ONPE no está facultada a realizar embargos; empero, esto no marcaría una diferencia relevante dado que los partidos políticos carecen de patrimonio a nombre de la organización. De acuerdo a Roque Bravo, ex secretario general del JNE, si no se establece la obligatoriedad de que los partidos acrediten solvencia, no habrá qué embargar. *La segunda razón, es que las sanciones actuales no son ejemplares*, si el partido político no paga la multa pecuniaria no pasa absolutamente nada: pueden continuar participando en elecciones con total normalidad; por el otro lado, en caso hayan sido sancionados con la pérdida de financiamiento público directo, esto no era relevante porque es recién desde mediados del año 2017 que este tipo de financiamiento se hizo efectivo. Entre el 2010 y el 2015, el ente electoral dictó 14 sanciones de este tipo, durante ese plazo, el Estado no otorgó el financiamiento público establecido en la ley. De acuerdo a Gerardo Távara, secretario general de Transparencia, “los funcionarios probablemente se sonrojaban al firmar una sanción que –sabían– no iba a tener ningún efecto. No tenían otra opción” (El Comercio, 2018)

CAPITULO IV: ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. Tipo de investigación

El desarrollo de la presente investigación se enmarcó en uno de los tipos establecidos a fin de seguir las reglas que permitan llegar al puerto de la comprobación de la propuesta planteada, por lo mismo que se ha considerado concebirla como una de tipo explicativa y aplicada, respectivamente en razón al fin y el diseño que se persigue.

4.1.1. De acuerdo al fin que persigue

Aplicada:

Para definir el tipo de investigación según el fin que se persiguen nos basamos en la aportación del investigador Cegarra (2004), quien desarrolla una definición más puntual diciendo:

La investigación aplicada comprende el conjunto de actividades que tienen por finalidad el descubrir o aplicar conocimientos científicos nuevos que puedan realizarse en productos y en procesos nuevos utilizables. (pág. 42)

4.1.2. De acuerdo al diseño de la investigación

Explicativa:

Para determinar este tipo de diseño elegido, debemos conocer primero las razones que nos ayudaron a definirla, para lo cual citamos a Hernández, Fernández y Baptista (2010), quienes detallan lo siguiente:

(...)Está dirigido a responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales. Se enfoca en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta, o por qué se relacionan dos o más variables.
". (pág. 98)

4.2. Población y muestra

4.2.1. Población

De acuerdo a las técnicas empleadas

Derecho comparado: Se analizó la situación en cuanto a la regulación legal de las sanciones políticas en los países de América Latina.

Análisis de multas impuestas: En función a la propuesta del trabajo se proyectó a definir como población a los 24 partidos políticos inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP), en el cual se enfocará el trabajo de campo direccionado a obtener información respecto a las sanciones impuestas en casos de financiamiento ilícito y verificar su efectividad.

Entrevistas: Además de verificar la opinión de los expertos en el tema (académicos y dirigentes políticos), analizando la efectividad del actual régimen de sanciones.

4.2.2. Muestra

Teniendo en cuenta que la muestra es una pequeña porción representativa y adecuada de la población, a partir de la cual el investigador va a obtener datos, se señaló como muestra un sector de la población que está constituido de la siguiente manera:

Derecho Comparado: Se analizó la situación de dieciséis (16) países en específico.

Análisis de multas impuestas: Para la obtención de información respecto a la efectividad de las actuales sanciones se tomó como muestra los partidos nacionales que hasta el momento han sido sancionados por financiamiento ilícito. Analizamos, asimismo, la situación de tres (3) partidos nacionales: Alianza para el Progreso, Perú Posible y Fuerza Popular.

Entrevistas: También para la obtención de información de la perspectiva jurídica doctrinaria, tomamos como referencia la opinión de seis (6) expertos en la materia, entre académicos y dirigentes políticos.

4.3. Procesamiento de datos

4.3.1. Análisis de derecho comparado

Cuando se realizan conductas que contravienen la normativa electoral en relación al financiamiento de partidos políticos entra a tallar el régimen sancionatorio, en el cual se incluyen todas las sanciones dispuestas para las violaciones a los límites y prohibiciones derivadas de la normativa. Como hemos abordado en capítulos anteriores existen diversos tipos de sanciones: administrativas, penales, civiles y políticas.

Las sanciones administrativas, específicamente las multas, son la modalidad más extendida de sanción por violación de legislación de financiamiento político en el mundo. También se considera como sanción administrativa a la pérdida de financiamiento público, ligada a la provisión de subsidios estatales, que en muchos países se ha convertido en una herramienta fundamental para asegurar el cumplimiento de otras regulaciones al financiamiento político. De acuerdo a Zovatto y Casas (2011):

La comisión de diversos tipos de irregularidades financieras por parte de los partidos- por ejemplo, la presentación de reportes tardíos o incompletos- es sancionada con la retención de subvenciones estatales en Austria, Alemania, España y Portugal entre otros países. En América Latina, prácticamente todos los países han dispuesto multas para respaldar los controles al financiamiento político. (pág. 36)

Según Idea Internacional (2011) entre las sanciones administrativas podemos mencionar:

- El cobro de una multa u otra sanción financiera
- Una reducción en el financiamiento público para un partido político
- La suspensión del tiempo oficialmente asignado en radio o en televisión a un partido político para publicidad o transmisión de mensaje políticos.
- La pérdida o cancelación del derecho a inscribirse como candidato. (pág. 14)

Las sanciones penales por delitos cometidos recaen en tribunales penales, Biechinger y Nassmacher (como se citó en Zovatto, 2011), señalan:

La imposición de penas privativas de libertad es más bien excepcional en esta materia y se limita, por lo general, a casos con una larga historia de escándalos sobre finanzas partidarias. En Israel y Japón, por ejemplo, algunos políticos han sido efectivamente sancionados y encarcelados por la violación de las regulaciones del financiamiento de campañas. (pág. 36)

En el Derecho Comparado, países como Italia, Francia y España, incluyen en su regulación un tipo especial para el financiamiento ilegal de organizaciones políticas. De igual modo en América Latina lo hacen Chile, Colombia, México. En América Latina si bien existen sanciones penales para donantes o candidatos en la legislación electoral, su aplicación ha sido prácticamente nula, con la posible excepción de México. Un estudio reciente de la experiencia de los países centroamericanos, donde pese a los numerosos casos de violencia flagrante de la legislación de control, no ha habido una sola condena penal o electoral por asuntos relacionados con el financiamiento de los partidos, solo sirve para confirmar este fenómeno (Casas, 2003).

Las sanciones civiles, pueden utilizarse para castigar a autores de delitos electorales tales como decisiones legales inapropiadas. De acuerdo a IDEA Internacional (2011) este tipo de sanciones se aplica para castigar acciones o errores cometidos por el órgano electoral o el diseño inadecuado del Sistema de Justicia Electoral, en adición a ello, “esta pena podría conllevar al pago de una indemnización por daños y perjuicios por parte del Estado a un grupo de ciudadanos que afirmen que sus derechos electorales fueron violentados” (pág. 14).

Las sanciones políticas también tienen cabida en distintas legislaciones electorales, recayendo sobre personas naturales (funcionarios) y personas jurídicas (partidos políticos).

Cuando hablamos de sanciones políticas sobre funcionarios (personas naturales) podemos mencionar:

- La reprimenda, suspensión, remoción el cargo o descalificación de funcionario.
- Impeachment o juicio político: inhabilitación del funcionario, destitución y suspensión del cargo.

Así como existen sanciones políticas para funcionarios de alto rango que hayan incurrido en irregularidades, también éstas pueden recaer sobre los partidos políticos. Si bien, como hemos revisado, los mecanismos de sanción son diversos y varían de país en país, las sanciones políticas sobre partidos políticos han sido poco estudiadas y abordadas como una alternativa válida para erradicar el financiamiento ilícito.

A continuación realizaremos una revisión de los países que han implementado o no las sanciones políticas en su normativa electoral, tanto para partidos políticos como para personas naturales.

Tabla 8:

Sanciones ante infracciones de financiamiento político (candidatos y partidos políticos)

<i>Candidatos</i>					<i>Partidos políticos</i>						
País	Pérdi	Périd	Pérd	Pris	Pérdida	Suspe	Cancel	M	Deco	Ning	Otr
	da de	a de	ida	ión	de	nsión	ación	ult	miso	una	a
	cargo	candid	de		financia			a			
	s	atura	dere		miento						
	electo		chos		público						
	s		polít								
			icos								
Argentina					X			X			X

Ahora bien, analizaremos en la siguiente tabla la implementación de las sanciones políticas específicamente en casos de infracciones a la normativa de financiamiento político:

Tabla 9

Sanciones políticas para partidos políticos en casos de financiamiento ilícito y su regulación normativa

País	Sanción administrativa (multa)	Sanción política para partidos en casos de financiamiento ilícito (suspensión y/o cancelación)	Regulación Normativa de la sanción política
Argentina	Sí	No	No está regulada.
Bolivia	Sí	Sí	Sí está regulada.
			Art. 58 de la Ley de Organizaciones Políticas.
Brasil	Sí	Sí	Se establece la cancelación del partido cuando reciba financiamiento extranjero.
			Art 28 de la Ley de Partidos Políticos

Chile	Sí	Sí	Se establece la suspensión, cancelación y disolución de partidos, en caso de reincidencia en las faltas e ingresos extranjeros.
			Art 50 Ley de Partidos Políticos
Colombia	Sí	Sí	Se establece la suspensión, cancelación y disolución de partidos políticos.
			Art 12 de la Ley de Partidos Políticos
Costa Rica	Sí	No	No está regulada.
			Sus sanciones son principalmente penales.
Ecuador	Sí	Sí	Art 281 y 301 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador,

			Código de la Democracia, (LOE):
El Salvador	Si	No	No está regulada.
Guatemala	Sí	Sí	Art. 21 de la Ley Electoral de Partidos Políticos
Honduras	Sí	No	No está regulada.
México	Sí	No	No está regulada.
Nicaragua	Si	Sí	Artículos 73, 74, de la Ley Electoral
Paraguay	Sí	Sí	<i>Artículo 78 (h) y 281 del Código Electoral:</i> <i>Art. 78 - “Son causas de extinción de los partidos y movimientos políticos: h) la comprobada recepción de</i>
Perú	Sí	No	No está regulada.
Uruguay	Sí	No	No está regulada.
Venezuela	Sí	No	No está regulada.
Fuente y elaboración propia			

De los 16 países analizados, 8 cuentan con normativa que regula las sanciones políticas y 8 carecen de ella. Entre las sanciones políticas sobre partidos encontramos la suspensión y cancelación del partido político. En su mayoría de casos se aplican cuando después de

cometidas las infracciones, la organización política persiste en su realización; asimismo, son aplicables cuando no cumplen con las sanciones administrativas impuestas (multas). Es importante indicar que las sanciones políticas se encuentran incluidas en las leyes electorales de los países mencionados y no son reguladas por vía penal. Ahora bien, realizaremos una revisión de la normativa electoral en aquellos países en los que se han implementado las sanciones políticas para partidos políticos.

A) COLOMBIA

1. Financiamiento político

El financiamiento político es un tema prioritario en Colombia. Esto se ve expresado en su marco legal, el cual ofrece elementos de regulación sobre casi todos los aspectos que componen un sistema completo de financiamiento político. Existe regulación sobre la recepción de dinero, el manejo del mismo, la rendición de cuentas y esto se divide en aquellas categorías relativas a todos los actores del proceso electoral, los partidos, los candidatos y otros participantes (movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos). A pesar de ello, de acuerdo a Londoño (s.f), “el mayor problema del régimen de financiamiento político radica en la falta de capacidad de cumplimiento de las normas” (pág. 13) por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE). El CNE es un organismo autónomo e independiente que hace parte de la Organización Electoral junto a la Registraduría del Estado Civil. El CNE está compuesto por (9) magistrados electos por el Congreso de la República por un periodo de (4) años mediante el sistema de cifra repartidora Artículo 264 Constitución Política Colombiana. En general, aunque los límites de gasto se encuentran perfectamente delineados, no existe una capacidad real de fiscalización sobre el gasto electoral debido a que el Consejo Nacional Electoral (CNE), está diseñado para que los partidos controlen la gestión del mismo, con lo cual su capacidad de maniobra y su propia credibilidad surge severamente limitada. En Colombia, el financiamiento político es un tema

que se encuentra elevado a rango constitucional, permitiéndose el financiamiento privado y público, trazándose pautas generales para la financiación estatal de las campañas a través del artículo 109 de su Constitución Política.

2. Normas relevantes para partidos

Constitución Política de Colombia (CPC) 2009

Código Electoral Colombiano 1986

Ley 130, Ley Estatutaria de Partidos (LEP) 1994

Ley 996, Ley de Garantías Electorales (LGE, para Presidente) 2005

Ley 1475, de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales (LP) 2011

3. Regulación normativa de las sanciones políticas

La regulación se ve expresada en la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales en Colombia. Dicho cuerpo normativo, a diferencia de otros países, sí regula las sanciones políticas aplicables a partidos y movimientos. En primer lugar, cabe mencionar que dicha ley establece que son los partidos políticos deben asumir responsabilidades políticas. Así lo indica su artículo 8:

Artículo 8o. Responsabilidad de los partidos. Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como por las conductas de sus directivos consideradas como faltas en el artículo 10 de la presente ley.

Asimismo, establece las sanciones aplicables a los partidos y movimientos, entre las cuales se mencionan: suspensión o privación de la financiación estatal, suspensión de personería jurídica, disolución, etc. Podemos encontrar mayores referencias en el artículo 12 de la LOP.

4. Sanciones políticas aplicables

El mencionado artículo regula las sanciones políticas para partidos en sus incisos 2,4 y 5, los cuales establecen la suspensión, cancelación y disolución de las organizaciones políticas, respectivamente. Estas medidas nos remiten a otros artículos del mismo cuerpo normativo que pasaremos a detallar.

- **Suspensión de la personería jurídica:** La suspensión se aplica como una sanción que puede extenderse hasta por cuatro años. Esto se aplica para las faltas referidas en los numerales 1 a 4 del artículo 10:

Artículo 10. Faltas. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos:

1. Incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos.
 2. Desconocer en forma reiterada, grave e injustificada, la solicitud e alguna instancia u organismo interno.
 3. Permitir la financiación de la organización y/o de las campañas electorales, con fuente de financiación prohibidas
 4. Violar o tolerar que se violen los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales.
- **Cancelación de su personería jurídica:** Se realiza la cancelación cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 4 al 8 del artículo 10.

Artículo 10. Faltas. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos

4. Violar o tolerar que se violen los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales.

5. Inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incurso en causales objetivas de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados o llegaren a serlo durante el periodo para el cual resultaren elegidos, por delitos cometidos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

6. Estimular la formación de asociaciones ilegales, hacer parte de ellas o permitirles realizar propaganda a favor del partido, movimiento o candidatos o que influya en la población para que apoye a sus candidatos.

7. Utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral.

8. Incurrir en actos tipificados como delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado; contra el régimen constitucional y legal; de lesa humanidad; o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico

- **Disolución de la respectiva organización política:** Se aplica la disolución cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 7 al 8 del artículo 10.

Artículo 10. Faltas. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos

7. Utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral.

8. Incurrir en actos tipificados como delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado; contra el régimen constitucional y legal; de lesa humanidad o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico.

Las sanciones políticas se efectivizan a través de la labor del Consejo Nacional Electoral (CNE). Este organismo tiene la función de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de las agrupaciones políticas y sus candidatos, ejercer vigilancia y control de la organización electoral y velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

Dentro de sus funciones específicas se encuentra la de reconocer y revocar personerías jurídicas de partidos y movimientos. Esta función se encuentra regulada en el artículo 8 de la Ley 130 de 1994, por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y otras disposiciones:

ARTÍCULO 8. SANCIONES. Cuando las actividades de un partido o de un movimiento sean manifiestamente contrarias a los principios de organización y funcionamiento señalados en el artículo 6o. de la presente ley, el Consejo Nacional Electoral podrá ordenar que se le prive de la financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación del Estado, además de la cancelación de su personería jurídica si la tienen.

B) CHILE

1. Financiamiento político

Según Fuentes (como lo indica en Gutierrez y Zovatto, 2011) “hasta comienzos de la década del 2000, Chile era uno de los países más atrasados en materia de financiamiento de campañas y partidos en el hemisferio pues no existía un marco normativo que regulase la relación entre el dinero y la política en procesos electorales” (pág. 35). A partir del 2003 y 2005 se realizó un avance bastante significativo en relación a financiamiento de campañas electorales.

La Ley 19.884 sobre transparencia límite y control del gasto electoral promulgada en julio de 2003, “es la primera en Chile que reguló el financiamiento de campañas electorales a nivel de elecciones presidenciales, senatoriales, diputados, consejeros regionales, alcaldes y concejales⁷ Dicha ley considera un sistema de financiamiento público y privado” (Fuentes & Herrera, 2014, pág. 5).

De acuerdo a María José Poblete: “Si bien la legislación actual sobre financiamiento de campañas electorales tuvo por objeto limitar el gasto, regular el financiamiento privado y controlar sus orígenes, ella fue claramente ineficiente en su consecución” (CARTER,

Center, s.f., pág. 11). Es cierto que Chile existe un organismo de control, sin embargo, éste posee facultades claramente insuficientes, además su normativa admite la realización de aportes anónimos y reservados a la campaña, asimismo, no establece la obligación de verificar la licitud de los mismos.

Las fortalezas de su normativa, de acuerdo a María José Poblete, radican en lo siguiente:

- Establece prohibiciones respecto al financiamiento de campañas electorales (art 19 N°15 de la Constitución y art 24 y siguientes de la ley N° 19.884)
- Establece taxativamente los ingresos de los partidos políticos (art. 33 de la Ley N° 1.603)
- Limita el gasto de las campañas electorales (art 4 y siguientes de la Ley N° 19.884)
- Establece la figura de Administrador Electoral (art 30 y siguientes de la Ley N° 19.884)
- Las cuentas de los ingresos y gastos electorales presentadas ante el Director del Servicio Electoral son públicas (art 48 siguientes de la Ley N° 19.884). (CARTER, Center, s.f., pág. 12)

Podemos notar, asimismo, que existen diversas debilidades en el sistema político chileno, entre ellas: no considerar la función pública de los partidos políticos, admitir la existencia de aportes anónimos y un organismo de control que no cuenta con facultades suficientes de auditoría y fiscalización.

2. Marco Normativo del financiamiento político

Constitución Política de la República de Chile, 2005 (CPR),

Ley Orgánica Constitucional No. 18603, de los partidos políticos, 1987 (LPP)

Ley Orgánica Constitucional No. 18700, sobre votaciones populares y escrutinios, 1988 (LVP)

Ley No. 19884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, 2013 (LGE)

3. Regulación normativa de las sanciones políticas

La Constitución Política de Chile también autoriza las sanciones políticas sobre partidos a través del artículo 2 inciso 15, de la siguiente manera:

Art 2.- “Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución”

La Ley 18.603, Ley de Partidos Políticos (LPP) regula en el título IV el financiamiento de los partidos políticos. Desde el artículo 33 hasta el artículo 36, se desarrollan lineamientos generales del financiamiento político chileno, entre los que podemos destacar: ingresos de los partidos políticos, rendición de cuentas, balance, etc.

Art 46.-Las sanciones que pueden imponerse con arreglo a esta ley son:

1. Amonestación por escrito
2. Multa a beneficio fiscal
3. Comiso
4. Inhabilidad para ocupar cargos directivos en partidos políticos
5. Suspensión, por un término de seis meses a dos años, de todos los derechos que le correspondan en elecciones y plebiscitos, incluidos los relativo a propaganda y publicidad así como todos los beneficios y derechos que le otorga el artículo 36.
6. Disolución del partido (el subrayado es nuestro)

Art. 50 - La contravención a lo dispuesto en el artículo 33 [ingresos del partido; sólo de origen nacional] será sancionada con el comiso de los ingresos ilegales y con multa de hasta

un veinte por ciento del valor de los bienes corporales o incorporeales involucrados, la que será de cargo del partido. En caso de reincidencia, se aplicará como sanción la suspensión o disolución del partido. (el subrayado es nuestro)

4. Sanciones políticas aplicables

En la misma ley se autoriza la cancelación, suspensión y disolución.

- **Cancelación:** El artículo 52 de dicho cuerpo normativo regula la cancelación de partidos. Indica que las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos al margen de la ley serán sancionados con multa, indicando que si la entidad tuviere personalidad jurídica, el tribunal podrá disponer, además, su cancelación por la autoridad administrativa que la haya concedido o registrado.
- **Suspensión:** El artículo 53 de la ley, indica que en el caso que el partido político designe en algún cargo directivo que se encuentre sancionado con inhabilidad para ocuparlo y persista en esa infracción, se aplicará al partido la pena de suspensión. Además, esta pena se aplica cuando un partido político no pague una multa impuesta.
- **Disolución:** La disolución se encuentra regulada en el artículo 46 de dicho cuerpo normativo, además, en su artículo 50 indica que la disolución se aplica en caso de reincidencia (cuando el dinero del partido no sea de origen nacional)

5. Procedimiento para la aplicación de las sanciones políticas

En los apartados anteriores hemos revisado que las sanciones políticas se aplican cuando se reitera la comisión de una infracción. En estos caso, el Tribunal Calificador de Elecciones tiene el rol de hacerlas efectivas.

Las causas por infracciones las conoce en primera instancia, un miembro del Tribunal Calificador de Elecciones. El procedimiento será establecido en los artículos 89, 90 y 91 del Código de Procedimiento Civil. Asimismo, tal como indica el artículo 43 de la LPP, la sanción política, para todos los efectos legales, se formaliza mediante la cancelación d su inscripción en el Registro de Partidos Políticos, la que será efectuada por el Director del Servicio Electoral. Esta gestión se realiza a partir de la sentencia de proclamación del Tribunal Calificador de Elección.

c) BOLIVIA

1. Financiamiento político

A finales del siglo XX, los actores políticos bolivianos procuraron construir un sistema de partidos institucionalizado. La regulación de campañas electorales, el financiamiento ordenado y controlado de la política y la subvención pública a los partidos fueron temas de agenda pública. En ese sentido, en el año 1999, se promulga la Ley de Partidos y el Código Electoral, siendo el esfuerzo más significativo.

El financiamiento político en Bolivia es mixto. De acuerdo al art. 69 de la Ley 1096, LOP; se establece este modelo de financiamiento con el propósito de garantizar el pluralismo político, condiciones de mayor igualdad en la competencia electoral y mecanismos de transparencia. Es decir se admite el financiamiento privado con restricciones y el fortalecimiento público

En el caso del financiamiento público, el Estado a través del Órgano Electoral Plurinacional (OEP) designa un monto específico a los partidos políticos en tiempo de Elecciones Generales. La finalidad, según la ley, es que sea netamente para difusión y propaganda en

los medios de comunicación y no recibir otro tipo de ayuda en mayores magnitudes que provengan de Sectores privados o extranjeros.

En el caso del financiamiento privado, se establecen fuentes prohibidas como empresas privadas o públicas, personas naturales o jurídicas propietarias de juegos de azar, aportes anónimos, entre otros.

De acuerdo a Salvador Romero, en cuanto a financiamiento político, la ejecución o el cumplimiento de la regulación se han debilitado: “en un contexto latinoamericano de constantes debates y reformas sobre el financiamiento de la política, la regulación de campañas y la equidad en la competencia, Bolivia ha quedado rezagada” (CARTER, Center, s.f., pág. 8).

2. Marco Normativo del financiamiento político y partidos

Constitución de Bolivia

Ley de Organizaciones Políticas, Ley No. 1096 (del 2018)

Ley del Régimen Electoral, Ley No. 026, 2010

Ley No. 004, 2010

3. Regulación normativa de las sanciones políticas

Las sanciones políticas se encuentran reguladas en:

Art. 58 de la Ley de Organizaciones Políticas.

Art. 58.- (Cancelación de personalidad jurídica). El Tribunal Electoral correspondiente cancelará la personalidad jurídica de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas, por las siguientes causales: -[...] d) La tercera reincidencia en la no presentación de estados financieros ante el Tribunal Electoral competente por parte de partidos políticos o agrupaciones ciudadanas o la remisión sin movimiento en tres (3) gestiones consecutivas. [...] k) Comprobada vulneración a

las restricciones planteadas en la Presente Ley referidas al financiamiento, al fortalecimiento público y mecanismos de rendición de cuentas.

Asimismo, se indica en el art 101 de la Ley de Organizaciones Políticas, que las infracciones a la normativa de financiamiento político son consideradas infracciones muy graves

Art 101. (Infracciones muy graves) Se reconocen las siguientes infracciones muy graves [...] Vulnerar las restricciones del financiamiento privado para las organizaciones políticas

4. Sanciones políticas aplicables y procedimiento

De los artículos revisados, podemos inferir, que Bolivia si regula las sanciones políticas en su modalidad de cancelación de la personalidad jurídica en casos de reincidencia y vulneración a normas de financiamiento político.

La Ley de Organizaciones Políticas establece el procedimiento para la aplicación de las sanciones políticas, indicando que pueden iniciarse estos procedimientos ya sea de oficio o de parte:

Art 61 (Trámite de cancelación o suspensión).- La cancelación de la personalidad jurídica y la suspensión de registro por causales señaladas en los artículos 58 de la ley, se dispondrá de oficio o a denuncia, mediante Resolución de Sala Plena del Tribunal Electoral, correspondiente garantizando el derecho a la defensa.

Asimismo, indica que es el Tribunal Supremo Electoral, el organismo que se encarga de hacerlas efectivas.

Art 64 (procedimiento para la cancelación). El Tribunal Supremo Electoral establecerá mediante reglamento el procedimiento para la cancelación de la personalidad jurídica.

Art 65 (publicación de la resolución) La Resolución de cancelación será publicada mediante el Sistema de Información Jurisdiccional del Órgano Electoral Plurinacional, surtiendo efecto desde el momento de su notificación.

D) ECUADOR

1. Financiamiento político

Ecuador, de acuerdo a Pachano (como se citó en Gutierrez y Zovato, 2011), presenta características que lo convierten en un caso singular en América Latina: “Fue uno de los primeros países de la “tercera ola democratizadora” en adoptar el financiamiento de los partidos políticos” (pág. 257), además, es uno de los países que con mayor frecuencia ha realizado reformas a sus normas electorales, entre ellas las de financiamiento. Según el autor, igualmente, Ecuador ha visto derrumbarse el sistema de partidos que tuvo vigencia por más de dos décadas con el impulso de liderazgos nuevos y el apoyo electoral de personajes ajenos a la política. Estos importantes elementos han condicionado el desarrollo de la normativa de financiamiento político.

Podemos destacar entre las fortalezas de la regulación política que la Ley Orgánica Electoral tiene un carácter orgánico que prevalece sobre otros cuerpos legales, únicamente supeditada a la Constitución. Esta ley, al ser concebida en términos reglamentarios, es exhaustiva en sus regulaciones; por tal, abarca con mucho detalle diversos ámbitos.

El financiamiento en Ecuador, de acuerdo al art. 353 del mencionado cuerpo normativo, es mixto pues recibe financiamiento público y privado.

2. Marco Normativo del financiamiento político

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador-Código de la Democracia

Reglamento para la Asignación del Fondo Partidario Permanente a Favor de las Organizaciones Políticas

3. Regulación normativa de las sanciones políticas

Art 275, 281, 301 y 375 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, (LOE)

La normativa ecuatoriana reconoce la responsabilidad de los partidos políticos, asumiendo que también deben asumir la responsabilidad de las infracciones que cometieran:

Art 275. Constituyen infracciones de los sujetos políticos, de las personas naturales y jurídicas, las siguientes: [...] 4. No presentar los informes con las cuentas, el monto de los aportes recibidos, la naturaleza de los mismos, su origen, el listado de contribuyentes, su identificación plena y la del aportante original cuando los recursos se entreguen por interpuesta persona, el destino y el total de las sumas gastadas en el proceso electoral por rubros, estados de cuenta y conciliaciones bancarias, así como los comprobantes de ingresos y de egresos con las facturas o documentos de respaldo correspondiente; [...] Las infracciones de los numerales 2 y 4 del presente artículo se sancionarán con la suspensión de los derechos políticos hasta un año .

Asimismo se reconoce como sanciones políticas, la suspensión y cancelación de las organizaciones políticas

Art. 281 – "Las infracciones electorales a que se refiere esta ley serán juzgadas y sancionadas en última instancia por el Tribunal Contencioso Electoral, conforme al procedimiento señalado en esta Ley, sin perjuicio de la competencia de la Fiscalía General del Estado para investigar y de los jueces penales para juzgar, los delitos tipificados en el Código Penal y en otras normas penales. El Tribunal Contencioso Electoral podrá imponer las siguientes sanciones: 1. Destitución del cargo; 2. Suspensión de los derechos políticos o de participación; y, 3. Multas.

Art. 301.- "Si las organizaciones políticas se niegan a presentar sus cuentas de campaña serán suspendidas del registro nacional de organizaciones políticas por un período electoral. Si reiteran en la negativa para el siguiente proceso de elección en el que estén habilitadas para participar, serán eliminadas de forma definitiva de dicho registro."

Art. 375.- "El Consejo Nacional Electoral suspenderá hasta por doce meses el registro a la organización política que omita entregar el informe económico financiero, en las condiciones establecidas en esta ley, por dos años consecutivos. Si transcurridos los doce meses la organización política no regulariza los informes requeridos, el Consejo Nacional Electoral cancelará su registro. Si durante el período de doce meses la organización política presenta el informe económico financiero actualizado, el Consejo Nacional Electoral declarará terminada la suspensión"

4. Procedimiento para la aplicación de las sanciones políticas

Para el procedimiento de aplicación de sanciones políticas se reconocen dos instancias a nivel electoral. El Consejo Nacional Electoral conoce las infracciones en primera instancia:

Art. 327.- El Consejo Nacional Electoral, de oficio o por iniciativa de una organización política, cancela la inscripción de una organización política en los siguientes casos: Por las sanciones previstas en esta Ley.

La segunda instancia es el Tribunal Contencioso Electoral:

Art. 329.- Contra las resoluciones del Consejo Nacional Electoral [...] procede el recurso ordinario de apelación ante el Tribunal Contencioso Electoral, de conformidad con la ley de la materia.

E) GUATEMALA

1. Financiamiento político

Guatemala es un país con significativos avances legales; sin embargo, según Ortiz (2011), no ha habido un interés real ni voluntad por parte de los líderes políticos para regular y limitar a los partidos en esta materia. En Guatemala, el financiamiento privado ha sido “la piedra angular” sobre la cual descansa el sistema político, lo que hace que este país restrinja la participación política a ciertas élites. La legislación sobre financiamiento político es relativamente reciente puesto que recién en el año 2004 se introducen las primeras disposiciones legales sobre esta materia.

De acuerdo al artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, se desprende que existe financiamiento público y privado. En cuanto al financiamiento público se sabe que éste se otorga a los partidos políticos en razón de los votos emitidos a su favor. La legislación en este punto en específico no es efectiva pues carece de regulaciones que delinee claramente esta temática. Esto impide nuevamente la independencia y fortaleza partidaria respecto a las fuerzas económicas.

En cuanto al financiamiento privado, el artículo mencionado anteriormente regula que las organizaciones políticas no pueden recibir contribuciones de personas naturales o jurídicas extranjeras, establece los topes de las contribuciones, entre otras disposiciones relevantes.

Entre las fortalezas del financiamiento político en Guatemala, de acuerdo a Marroquín (2011), podemos destacar que al Tribunal Supremo Electoral (TSE) se le asignaron funciones totales para fiscalizar el financiamiento electoral, entre los cuales se destacan el control de los aportes privados y públicos. Sin embargo, en la práctica, esta instancia no cuenta con recursos financieros suficiente para realizar una auditoría y método adecuado.

2. Marco Normativo del financiamiento político

Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto No. 1-85

Reglamento de Control, Fiscalización del Financiamiento Público y Privado, de las Actividades Permanentes y de Campaña Electoral de las Organizaciones Políticas, Acuerdo No. 019

3. Regulación normativa de las sanciones políticas

La regulación normativa de las sanciones políticas podemos encontrarla en los Artículos 21 y 88 de la Ley Electoral de Partidos Políticos:

Art 21.- Del financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales.

[...] g) El incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento a las organizaciones políticas, conlleva la aplicación de sanciones administrativas o penales que determine la ley, así como la eventual cancelación de la personalidad jurídica de la organización respectiva.

Art 88.- Sanciones. El Tribunal Supremo Electoral o Director General del Registro de Ciudadanos, podrán imponerles a los partidos políticos, por infracción a las normas legales que rigen constitución y funcionamiento, las siguientes sanciones: a. Amonestaciones, b. Multa, c. *Suspensión temporal*, d. *Cancelación*

4. Sanciones políticas aplicables

La normativa autoriza la aplicación de la suspensión temporal y la cancelación del partido político, a modo de sanciones políticas.

Art 92.- Suspensión temporal. Procede la suspensión temporal de un partido político:

[...] c. Si el partido no ha pagado multas que le hayan impuesto de acuerdo con el artículo 90 de esta ley [...] La suspensión durará hasta un máximo de seis meses. Si dentro de dicho plazo el partido corrige la causal de suspensión, ésta deberá levantarse. Durante el periodo de suspensión el partido no podrá ejercer los derechos que establece el artículo 20 de esta ley, ni participar en proceso electoral alguno, ya

que la personalidad jurídica del mismo subsistirá para llevar a cabo los actos necesarios para corregir la causal de suspensión.

Art 93.- Cancelación del partido. Procede la cancelación de un partido político [...]

c. Si transcurrido el plazo de seis meses que señala el artículo 92 de esta ley, el partido político sancionado no hubiera presentado al Registro de Ciudadanos prueba fehaciente de que las causales de suspensión mencionadas en ese artículo, han sido corregidas.

De acuerdo a Marroquín (como se cita en Gutierrez y Zovatto, 2011):

Una de las principales limitantes, que se traducen en vacíos de ejecución, es que las sanciones más duras establecidas, la suspensión temporal y la cancelación del partido, no pueden aplicarse iniciado el proceso electoral. Esto crea un paréntesis en la aplicación de sanciones que favorece a los partidos en sus desmanes de burlar ley. (pág. 20)

Además las decisiones del TSE pueden ser impugnadas por vía ordinaria.

5. Procedimiento para la aplicación de las sanciones políticas

La misma ley establece el procedimiento para la suspensión y cancelación, indicando que el Registro de Ciudadanos tiene la potestad de declarar la suspensión o cancelación de un partido, realizando una audiencia (proceso).

Art 94.- Declaratoria de suspensión o cancelación. Solamente el Registro de Ciudadanos podrá declarar la suspensión o cancelación de un partido. Previamente a resolver, el Registro de Ciudadanos deberá correr audiencia al partido afectado, por un plazo de treinta días en relación a los hechos que configuran la causal de suspensión o cancelación. Al evacuar la audiencia, el partido deberá acompañar toda la prueba documental de descargo que corresponda. Si se pidiere, el Registro de Ciudadanos abrirá a prueba el proceso, por el término de treinta días, para que se

reciban los elementos de convicción ofrecidos, con apego a las normas del Código Procesal Civil y Mercantil. Vencido el plazo de la audiencia o el periodo de prueba, el Registro de Ciudadanos resolverá lo pertinente en un término de diez días.

Posterior a ello, se emite la resolución declarando la cancelación del partido político, en el artículo 95 se detallan las consecuencias y formalidades de esta sanción:

Art 95.- Resolución y prohibiciones. Firme la resolución que ordene la cancelación de un partido político, el Registro de Ciudadanos procederá a efectuar las anotaciones correspondientes en todas sus inscripciones. El nombre y el símbolo o emblema del partido cancelado, no podrán ser usados, ni registraos por ninguna organización política antes de diez años. La resolución que acuerde la suspensión o la cancelación de un partido político, deberá publicarse en el Diario Oficial y en otros dos diarios de mayor circulación, en un término de quince días.

F) NICARAGUA

1. Financiamiento político

Según Zelaya (como se citó en Gutierrez y Zovatto, 2011):

En Nicaragua el financiamiento político ha tenido diversas formas de tratamiento en la legislación electoral en correspondencia al contexto político y las circunstancias económicas predominantes al ser promulgadas. Nicaragua es un país de alta complejidad política, con alta desconfianza de la ciudadanía hacia los partidos políticos. Se puede decir que Nicaragua es uno de los países que posee menos fortalezas regulativas en las normas y su aplicación. (pág. 257)

De acuerdo a la ley electoral, existe un financiamiento político mixto: público y privado. En cuanto al financiamiento público el Estado designa una asignación presupuestaria específica

para reembolsar gastos de campaña electoral. De acuerdo a Courtney “son los que están mejor, pues la legislación contempla un monto predecible y firme para el financiamiento de campañas” (pág. 24).

En cuanto al financiamiento privado, regulado en el artículo 103 de la Ley Electoral, los partidos políticos pueden recibir donaciones de ciudadanos nicaragüenses o extranjeros, indicando que no podrán aceptar contribuciones privadas anónimas (salvo colectas populares) ni aportes provenientes de Entidades Autónomas o Descentralizadas, Nacionales, Regionales, Departamentales o Municipales. Esta normativa es insuficiente y opaca pues los siete artículos de la Ley Electoral son la principal regulación disponible en materia de financiamiento electoral.

2. Marco Normativo del financiamiento político

Ley Electoral ley No. 331

De acuerdo a Courtney (como señala en Carter, s.f):

Los principales vacíos en materia de financiamiento político no son de cumplimiento. Son de ausencia de regulaciones. Es verdad que el tema del dinero en la política y los riesgos que representa para el ideal funcionamiento de la democracia no está resuelto en ninguna parte, pero hay avances regulatorios e incrementos en transparencia que conforman el cuerpo de las llamadas mejores prácticas. (pág. 25)

3. Regulación normativa de las sanciones políticas

Artículos 72, 73 y 74 de la Ley Electoral:

A través de la ley electoral se autoriza la cancelación o suspensión de la personalidad jurídica de los partidos políticos:

Artículo 72.- El Consejo Supremo Electoral, de oficio, o a solicitud del Fiscal General de la Nación o de otros partidos políticos, podrá cancelar o suspender la

personalidad jurídica a los partidos políticos por el incumplimiento comprobado de los deberes establecidos en la presente Ley. Cancelada la personalidad jurídica de un partido político y disuelto éste, no podrá constituirse con ese mismo nombre en un plazo no menor de cuatro años. La suspensión de un partido político prohíbe su funcionamiento por un lapso de tiempo determinado. La cancelación disuelve al Partido.

Asimismo, se establecen las causales de suspensión y cancelación:

Art. 73 — “Son causales de suspensión de los partidos políticos si incumplen con la publicación anual de sus estados financieros”.

Art. 74 — “Son causales de cancelación: 1) La reincidencia en el incumplimiento de lo establecido anteriormente”.

4. Sanciones políticas aplicables, causales y procedimiento

La legislación ha regulado, como hemos podido revisar, las sanciones políticas en sus modalidades de suspensión y cancelación. El artículo 75 del mismo cuerpo normativo, delinea el procedimiento de la aplicación de la sanción política.

Artículo 75.- Iniciado el procedimiento de oficio o recibida la petición de suspensión o cancelación, se mandará a oír al partido afectado por seis días para que conteste lo que tenga a bien. Con la contestación o sin ella, pasado el término anterior, el Consejo Supremo Electoral mandará abrir a prueba por diez días, y resolverá dentro del término de quince días.

Artículo 76.- De las resoluciones definitivas que en materia de partidos políticos dicte el Consejo Supremo Electoral en uso de sus facultades que le confiere la

presente Ley, los partidos políticos o agrupaciones solicitantes podrán recurrir de Amparo ante los Tribunales de Justicia.

G) PARAGUAY

4. Financiamiento político

El marco jurídico del financiamiento político en Paraguay, de acuerdo a Bareiro (2011), nos lleva a las siguientes apreciaciones:

1) es un sistema basado declarativamente en ofrecer igualdad de oportunidades para la búsqueda de representación política, 2) es un sistema que regula la contribución estatal y privada de partidos, 3) es un sistema que aparentemente establece controles desde la institucionalidad pero estos controles son frágiles y de difícil seguimiento. (pág. 418)

En Paraguay son legales tanto el financiamiento público como el privado. El financiamiento público comprende tanto el aporte estatal destinado al funcionamiento de los partidos políticos “que reúnan requisitos de inscripción y reconocimiento” (artículo 71, Ley 834/96), también deben estar al día en la presentación de cuentas ante la normativa electoral. Sus normas establecen que el destino de los aportes estatales (dinero que los partidos reciben anualmente), serán diferentes a los subsidios electorales (devolución de gastos electoral).

En cuanto al financiamiento privado, se constituye con los bienes que poseen, contribuciones de sus miembros y aportes privados. Su normativa establece que no podrán aceptar donaciones extranjeras, contribuciones de asociaciones patronales o gremiales, contribución o donaciones anónimas, entre otras prohibiciones. Todos los fondos deben ser depositados en bancos o entidades financieras (artículos 67, 68 y 69 de la Ley 834/96)

5. Marco Normativo del financiamiento político

Constitución de Paraguay, 1992

Ley No. 834/96 que establece el Código Electoral Paraguayo

Ley No. 4743 que regula el financiamiento político

6. Regulación normativa de las sanciones políticas

En Paraguay se reconoce la extinción de partidos políticos, como una sanción política. Su regulación podemos encontrarla en los Artículos 78 (h) y 281 del Código Electoral:

Art. 78 - “Son causas de extinción de los partidos y movimientos políticos: h) la comprobada recepción de auxilio económico, directivas o instrucciones de gobiernos extranjeros”

Artículo 79.- Son efectos de la caducidad o la extinción de los partidos y movimientos políticos; a. la pérdida de la personalidad política, subsistiendo su carácter de persona del derecho privado. b. el fin de la existencia legal del partido o movimiento político y su disolución.

7. Sanciones políticas aplicables, causales y procedimiento

Los artículos 80 y 83 de la mencionada ley, regulan el procedimiento de aplicación de las sanciones políticas. En este caso, se encuentra a cargo de la Justicia Electoral.

Artículo 80.- La caducidad podrá ser declarada de oficio por la Justicia Electoral o a petición de otro partido político, en cuyo caso y previa audiencia a los representantes legales del partido político cuestionado, se dictará sentencia declarando la caducidad y disponiendo la cancelación de la inscripción que le confería personería política.

Artículo 83.- El partido o movimiento político, una vez extinguido por sentencia firme, no podrá ser reconocido nuevamente.

4.3.2. Análisis de pagos a las sanciones impuestas por infracción a la normativa electoral

Existen infracciones de diversos tipos: (i) infracciones sobre propaganda electoral reguladas en la Ley Orgánica de Elecciones y en el reglamento sobre propaganda electoral, publicidad estatal y neutralidad en el periodo electoral (ii) infracciones por financiamiento político reguladas en la Ley de Organizaciones Políticas y en el Reglamento de financiamiento y supervisión de fondos partidarios. En primer lugar analizaremos las infracciones en su más amplia dimensión, para posteriormente centrarnos en el análisis de las sanciones impuestas por financiamiento político exclusivamente.

A continuación, analizaremos un cuadro que nos brinda un mayor panorama sobre las multas impuestas entre los años 2011 y 2015 y el posterior proceso electoral del 2016

Tabla 12:

Multas aplicadas 2011-2015

Organización Política	Montos
PERU POSIBLE	S/. 3'841,200.00
PARTIDO APRISTA PERUANO	S/. 2'505,600.00
FUERZA POPULAR	S/. 756,000.00
ALIANZA PARA EL PROGRESO	S/. 432,000.00
ALIANZA POR EL GRAN CAMBIO	S/. 324,000.00
SOLIDARIDAD NACIONAL	S/. 648,000.00
GANA PERÚ	S/. 216,000.00
TOTAL	S/. 8'772,800.00

Fuente: Procuraduría Pública del Jurado Nacional de Elecciones

Del análisis del cuadro se desprende que entre el 2011 y 2015 se dieron realizaron diversas actividades, algunas de ellas infringieron la normativa electoral, por lo que fueron sancionadas. Se aprecia, que durante este periodo las multas ascienden a un total de *ocho millones setecientos setenta y dos mil ochocientos soles*. Las organizaciones que deben más al Estado Peruano son: Perú Posible y el Partido Aprista.

La inscripción de Perú Posible, según el Registro de Organizaciones Políticas (ROP), se encuentra cancelada. Este partido se ubica como el primero en la lista de morosidad con una deuda que asciende aproximadamente a tres millones de soles. Sin embargo, de acuerdo a la Procuraduría del JNE, se iniciaron 14 procesos judiciales (que corresponden a 14 multas) de las cuales 4 tienen sentencias condenatorias, que incluyen un embargo, pero el partido no cuenta con bienes registrados para responder por las deudas.

Con respecto al Partido Aprista Peruano, se aprecia que es el segundo en la lista de morosidad partidaria, debiendo aproximadamente dos millones y medio de soles. Estas multas han sido llevadas a la vía judicial habiéndose emitido 3 sentencias condenatorias. En la lista también figuran partidos como: Fuerza Popular, Alianza para el Progreso, Alianza por el Gran Cambio, Solidaridad Nacional y Gana Perú.

Siguiendo con el análisis de las multas por infracciones a normativa electoral, podemos apreciar que durante el proceso electoral 2016, la situación no cambió demasiado.

Tabla 13:

Multas aplicadas durante proceso electoral 2016

Organización Política	Sanciones	Montos
ACCIÓN POPULAR	6 MULTAS	S/. 750,500.00
ALIANZA ELECTORAL	01 MULTA	S/. 118,500.00
SOLIDARIDAD		
NACIONAL-UPP		
ALIANZA PARA EL	06 MULTAS	S/. 711,000.00
PROGRESO DEL PERÚ		
ALIANZA POPULAR	31 MULTAS	S/. 3'752,500.00
FUERZA POPULAR	10 MULTAS	S/. 1'204,750.00

PARTIDO	02 MULTAS	S/. 256,750.00
NACIONALISTA		
PERUANO		
PERU POSIBLE	05 MULTAS	S/. 592,500.00
PERUANOS POR EL	27 MULTAS	S/. 3'298,250.00
KAMBIO		
TOTAL	88 MULTAS	S/. 10'684,750.00

FUENTE: Investigación UPAO (Aguilar, 2017)

Del análisis del cuadro materia de discusión, se aprecia que las multas aplicadas ascienden al monto de *diez millones seiscientos ochenta y cuatro mil setecientos cincuenta soles*. Se advierte que tres partidos lideran la lista de morosidad en el periodo electoral 2016: Alianza Popular, Peruanos por el Cambio y Fuerza Popular. Se concluye además que existe una reincidencia en la comisión de infracciones, verificándose que continúan debiendo desde el periodo 2011-2015; tal es el caso de organizaciones como: Perú Posible, Alianza para el Progreso, Peruanos por el Cambio, Solidaridad Nacional, Fuerza Popular, Alianza Popular (APRA y PPC).

En conclusión, en nuestro país las multas (en su amplio sentido, por financiamiento político y por propaganda electoral) no disuaden en lo absoluto en la comisión de infracciones. Esto se verifica, puesto que del total de organizaciones multadas, ninguna ha cumplido con el pago de la multa y todas han sido reincidentes.

Ahora bien, habiendo analizado el panorama general de multas, nos centraremos en analizar aquellas sanciones administrativas impuestas por infracción a la normativa, específicamente, de financiamiento político.

El financiamiento político es la debilidad de los partidos. De acuerdo con la experiencia en las supervisiones realizadas por ONPE (2014) las organizaciones políticas presentan las

siguientes inconsistencias: no abrir cuentas bancarias, declarar aportes sin sustento, no presentar información completa, etc.

El cuadro que presentamos a continuación, resume las principales irregularidades presentadas por las organizaciones políticas.

Tabla 14:

Irregularidades identificadas en los reportes de información financiera presentados por las organizaciones políticas

Organización	Aportes	Publicidad	Mítines	no	Locales	Publicidad
Política	irregulares o con información incompleta	en medios no reportada	reportados		partidarios no reportados	exterior no reportada
Acción Popular	X	X	X		X	X
Frente Amplio	X	X	X		X	
Perú Posible		X	X		X	
Fuerza Popular		X	X		X	
Alianza para el Progreso	X	X	X			
Todos por el Perú	X		X			X
Alianza Popular	X	X	X			
Solidaridad Nacional	X	X	X			

Partido		X	X	X
Nacionalista				
Peruano				
Perú Nación	X	X	X	
Democracia		X	X	
Directa				
Partido		X	X	
Humanista				
Peruano				
Partido		X	X	
Político				
Orden				
Perú	X	X		
Libertario				
Frente		X		
Esperanza				
Progresando				X
Perú				
Siempre	X			
Unidos				

Fuente: Rodríguez Olivari (2016)

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral ONPE

Ante ello debemos señalar que la ONPE realiza supervisiones para transparentar el origen de los fondos e financiamiento, determinando si los aportes tienen la capacidad económica de realizar los aportes asignados. En tal sentido, si se detecta alguna observación, las organizaciones son invitadas a levantarlas, sin embargo, si luego de la verificación y control financiero, existan indicios razonables que permitan suponer la existencia de elementos

criminales, la ONPE traslada a las autoridades correspondientes copia certificada de los actuados por intermedio de su procurador, para que la Policía Nacional, el Ministerio Público o el Poder Judicial actúen de acuerdo a sus competencias. (ONPE, 2018)

4.3.2.1.Relación de multas por infracción a la normativa electoral impuestas por ONPE

Desde la dación de la Ley de Partidos Políticos, se han impuesto sanciones por infracción a normativa electoral. Como hemos analizado en apartados anteriores, existen dos tipos de sanciones administrativas, en este sentido, podemos mencionar: (i) multas (ii) pérdida del financiamiento público directo. En ese sentido, dos partidos políticos han sido sancionados con multas pecuniarias.

Tabla 15:

Partidos políticos sancionados con multa

Agrupación política	Infracción	Sanción
Alianza para el Progreso (APP)	Exceso de aportaciones	Multa ascendente a 2'267,440.00 nuevos soles (Resolución N° 554-2014-JNE del 2 de julio de 2014)
Perú Posible (PP)	Exceso de aportaciones	Multa ascendente a S/. 171,250.00 nuevos soles (R.J. N° 205-2011-J/ONPE del 26 octubre 2011)

Fuente: Subgerencia de Información e Investigación Electoral (ONPE)

Ahora bien, pasaremos a analizar las sanciones que involucran la pérdida de financiamiento público. Según la ONPE siete partidos políticos fueron sancionados con pérdida de financiamiento público directo.

Hasta el momento se registran trece sanciones por infracción a normativa de financiamiento político, debido a que cuatro partidos han recibido dos sanciones.

Tabla 16:

Partidos políticos sancionados con pérdida de financiamiento público directo

Partido Político	Infracción	Sanción
Perú Posible	No presentación de la información financiera anual 2010	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente del año 2012 (R.J. N° 068-2012-J/ONPE del 10 de abril de 2012)
	No presentación de la información financiera anual 2011	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente del año 2013 (R.J. N° 167-2012-J/ONPE del 19 de setiembre de 2012)
Partido Humanista Peruano (PHP)	No presentación de la información financiera anual 2010	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente del año 2012 (R.J. N° 066-2012-J/ONPE del 10 de abril de 2012)
Partido Nacionalista Peruano (PNP)	No presentación de la información financiera anual 2010	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente del año 2012 (R.J. N° 067-2012-J/ONPE del 10 de abril de 2012)

	No presentación de la información financiera anual 2013	Pérdida del 20% del financiamiento público directo correspondiente al año 2015 (R.J. N° 000230-2015-J/ONPE del 06 de agosto de 2015)
Restauración Nacional	No presentación de la información financiera anual 2010	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente del año 2012 (R.J. N° 065-2012-J/ONPE del 10 de abril de 2012)
	No presentación de la información financiera anual 2011	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente del año 2013 (R.J. N° 164-2012-J/ONPE del 14 de setiembre de 2012)
	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2013	Pérdida del 20% del financiamiento público directo correspondiente al año 2015 (R.J. 000232-2015-J/ONPE del 06 de agosto de 2015)
Solidaridad Nacional	No presentación de la información financiera anual 2010	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente al año 2012 (R.J. N° 064-2012-J/ONPE del 10 de abril de 2012)

	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2014	Pérdida del 40% del financiamiento público directo correspondiente al año 2016 (R.J. N° 000288-2015-J/ONPE del 30 de setiembre de 2015)
Partido Democrático Somos Perú (PDSP)	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2013	Pérdida del 20% del financiamiento público directo correspondiente al año 2015 (R.J. 000231-2015-J/ONPE del 06 de agosto de 2015)
Unión por el Perú (UPP)	No presentación de la información financiera anual 2013	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente al año 2015 (R.J. N° 039-2015 del 09 de febrero de 2015)
	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2014	Pérdida del 20% del financiamiento público directo correspondiente al año 2016 (R.J. 000289-2015-J/ONPE del 30 de setiembre de 2015)

Fuente: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

Del análisis de la información presentada, podemos observar que el partido Alianza por el Progreso tiene deudas pendientes de pago, sin embargo, continúa participando en elecciones con total normalidad e incluso tiene representación congresal. Perú posible, de igual manera,

a pesar de las sanciones impuestas continuó participando en procesos electorales sin haber cumplido con sus obligaciones; hasta la cancelación del partido a razón de que en las Elecciones Generales 2016 por no superar la valla del 5%. Asimismo, los partidos analizados en el último cuadro, fueron sancionados con pérdida de financiamiento público directo; sin embargo, esta sanción sería un saludo a la bandera porque que el financiamiento público rige únicamente para partidos con representación parlamentaria. En conclusión, cuando un partido político incurre en financiamiento ilícito en nuestro país, no existen sanciones efectivas ni ejemplares que disuadan su comisión.

4.3.3. Análisis de casuística de partidos políticos sancionados por financiamiento ilícito

En este apartado analizaremos la casuística en relación a aquellos partidos políticos que han sido sancionados por infracción a la normativa electoral de financiamiento. De los 24 partidos políticos registrados en el ROP analizaremos la situación de 3 partidos políticos.

4.3.3.1. Alianza para el Progreso (APP)

Breve descripción

Alianza para el Progreso es un partido político peruano fundado el 8 de diciembre de 2011 por César Acuña Peralta en la ciudad de Trujillo. Actualmente es el partido que posee más autoridades electas a nivel nacional. A nivel de Congreso cuenta con una bancada conformada por 10 congresistas.

Situación en relación a multas

Estas sanciones fueron impuestas por el Jurado Nacional de Elecciones en relación a infracciones al reglamento de propaganda electoral:

- Durante el periodo 2011-2015 fue sancionado con una multa de S/. 432,000.00

- Durante las elecciones generales 2016 fue sancionado con 6 multas que hacen un total de S/. 711,000.00

En relación al tema específicamente estudiado, es decir, infracción a la normativa electoral de financiamiento se sabe que la ONPE:

En el año 2014 sancionó por la infracción de exceso de aportaciones con una multa ascendente a 2'267,440.00 nuevos soles.

Análisis de la Resolución N° 554-2014-JNE

El 4 de julio de 2011 a través de la Resolución Jefatural N° 130-2011-J/ONPE se inicia el procedimiento sancionador contra APP por la infracción del artículo 30 de la LOP por recibir de la Universidad César Vallejo S.A.C dos aportes que superaron el límite legal permitido durante el ejercicio 2010, señalándose que el exceso era de S/.226 744,00 (doscientos veintiséis mil setecientos cuarenta y cuatro nuevos soles).

El 25 de agosto de 2011 la ONPE emite Resolución Jefatural N° 160-2011-J/ONPE mediante la cual se sanciona al partido político Alianza para el Progreso con una Multa ascendente a 2'267,440.00 nuevos soles por la infracción de exceso de aportaciones. Se trata de los aportes por parte de la Universidad César Vallejo, los cuales excedieron en S/226.744 el aporte permitido en esa época (año 2010), suma que equivale diez veces el exceso del aporte.

Sin embargo, el 9 de setiembre de 2011, Alianza para el Progreso interpone una reconsideración ante ONPE la cual fue declarada infundada; posterior a ello interpone recurso de apelación ante el JNE.

En ese sentido, el 2 de julio de 2014, el Jurado Nacional de Elecciones emite Resolución N° 554-2014-JNE declarándola fundada en parte e imponiendo una multa de 2'267,440.00 nuevos soles por la infracción de exceso de aportaciones.

Actual situación

El caso se ha enfrascado en un proceso judicial, este proceso se ventila en la Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima en la Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo a través Expediente N°4669-2015.

El Partido Político Alianza para el Progreso demanda al Jurado Nacional de Elecciones, incluyendo como litisconsorte pasivo a la Oficina Nacional de Procesos Electorales por nulidad de resolución o acto administrativo.

A través de la Resolución N° 3 se señaló vista de la causa con informe oral para el once de septiembre del 2019.

Este proceso ya lleva cuatro años y tendrá su próxima audiencia en setiembre de 2019. (Diario El Comercio, 2019)

Se sabe que actualmente la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) busca cobrar la deuda sin mayor resultado.

APP no ha pagado la multa hasta el momento pues señalan que “No se ha cancelado porque está judicializado el caso. Estamos discutiendo el monto y los criterios que se han aplicado para la multa. Defendemos los derechos del partido. Dos millones de soles quebrarían al partido”. (Diario El Comercio, 2019)

En conclusión, desde el año 2014, APP no ha cancelado la multa impuesta por financiamiento ilícito; a pesar de la multa impaga, durante el periodo transcurrido se advierte que han podido continuar en contienda electoral sin problema alguno, resultando electos en diversos lugares del país.

4.3.3.2. Perú Posible

Breve descripción

Perú Posible fue un partido político de centroizquierda fundado en 1994, su fundador fue Alejandro Toledo, quien ejerció la Presidencia de la República durante el periodo 2001-2006. Actualmente este partido político se encuentra cancelado, puesto que, en el 2016 no superó la valla electoral del 5% para las elecciones generales.

Situación en relación a multas

Las siguientes sanciones fueron impuestas por el Jurado Nacional de Elecciones en relación a infracciones al reglamento de propaganda electoral:

- Durante el periodo 2011-2015 fue sancionado con una multa de S/. 3'841,200.00
- Durante las elecciones generales 2016 fue sancionado con 5 multas que hacen un total de S/. 592,500.00

En relación al tema específicamente estudiado, es decir, infracción a la normativa electoral de financiamiento se sabe que la ONPE:

- En el año 2011 sancionó por la infracción de exceso de aportaciones con una multa ascendente a S/. 171,250.00 nuevos soles
- En el año 2012 se sancionó al partido por no presentar información financiera anual en los años 2010 y 2011 con la pérdida del financiamiento público directo correspondiente a los años 2012 y 2013 respectivamente. (la cual no fue efectiva dado que el financiamiento público se hizo efectivo a mediados del 2017)

Análisis de la resolución N° 205-2011-J/ONPE

De la resolución se desprende que con fecha 4 de abril se remite a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios la entrega de información financiera de aportaciones y gastos de la campaña electoral- Elecciones Generales 2011. En dicho documento se consignó entre los aportantes del partido a la empresa Agencia de Aduana Pegaso S.A., representada por su Gerente General Víctor Raúl Manzanares Marcos con un aporte de S/.208, 125.00.

La GSFP durante el proceso de verificación y control realizó entrevista con dicho aportante a fin de confirmar los aportes declarados. La persona en mención manifestó que su empresa no había efectuado aportes al partido por dicha suma, sino que dicha cantidad correspondía a la suma de los aportes que 6 personas (Entre naturales y jurídicas) le entregaron para que los remita a dicho partido. Una de esas personas, fue el Consorcio Internacional Andino Bolivariano quien había aportado S/25,000.00 en abril de 2011 y también en marzo de 2011 se verifica aportación por S/208,125.00.

Se verifica, de esta manera, que las aportaciones hechas al partido PP suman S/ 233,125.00 lo cual excede en S/717,125.00 el tope máximo de 60 UIT establecido por ley. En consecuencia, el partido PP ha afectado el interés general, toda vez que la conducta sancionable no solamente se encuentra prohibida sino que además afecta el derecho y la obligación de las organizaciones políticas de participar en un determinado proceso electoral en igualdad de condiciones, de acurdo a ley.

El 26 de octubre de 2011 a través de la Resolución Jefatural N° 205-2011-J/ONPE se sanciona al partido político Perú Posible con una Multa ascendente a S/. 171,250.00 nuevos soles por la infracción de exceso de aportaciones. El monto de la multa equivale a diez veces el monto de la contribución recibida en exceso.

Actual situación

Es importante indicar que dicha multa data desde el año 2011, a pesar de ello Perú Posible continuó participando en elecciones con total normalidad. Actualmente el partido político se encuentra cancelado por no haber superado la valla electoral en las elecciones del 2015.

Sin embargo, la ONPE nunca podrá realizar dicho cobro porque ya fue informada de que no existe ninguna cuenta bancaria a nombre de dicha organización política que pueda ser embargada. El partido dejó de existir al

no superior la valla electoral en las últimas elecciones del 2016. (Diario El Comercio, 2019)

Este proceso fue judicializado, y a pesar de haber existido una sentencia que dictaminaba el cobro y con medidas de ejecución forzada no hubo un resultado positivo pues no había cuentas a nombres del partido ni fondos.

4.3.3.3. Fuerza Popular (FP)

Breve descripción

Fuerza Popular es un partido político fundado en marzo de 2010 por Keiko Fujimori. Este partido tiene mayoría en el Congreso de la República, asimismo, ha tentado a la Presidencia en los años 2011 y 2016. Actualmente su lideresa se encuentra presa por haber recibido dinero proveniente de actividades delictivas

Situación en relación a las multas

Las siguientes sanciones fueron impuestas por el Jurado Nacional de Elecciones en relación a infracciones al reglamento de propaganda electoral:

- Durante el periodo 2011-2015 fue sancionado con una multa de S/. 756,000.00
- Durante las elecciones generales 2016 fue sancionado con 10 multas que hacen un total de S/. 1'204,750.00

En relación al tema específicamente estudiado, es decir, infracción a la normativa electoral de financiamiento:

- Se registra que Fuerza Popular no ha cometido infracciones con respecto al tema en mención, y por tal, no se registran sanciones en ese sentido.

Actual situación

Actualmente Keiko Fujimori se encuentra con prisión preventiva:

La Segunda Fiscalía Supraprovincial Especializada en Delitos de Lavado de Activos y Pérdida de Dominio investiga a Fuerza Popular debido a que habría lavado más de 1 millón de dólares provenientes del Departamento de Operaciones Estructuradas de Odebrecht para la campaña presidencial de Keiko Fujimori en el 2011 -según Jorge Barata en el marco de un proceso de colaboración con la justicia brasilera. (IDEHPUCP, 2018, pág. 1)

Es importante recordar que para las Elecciones General del 2011, Fuerza Popular declaró haber recibido aproximadamente S/. 17 millones 500 mil de los cuales S/.2,6 millones provenían de los “cocteles”. La ONPE realizó la verificación de la información financiera de aportes/ingresos, concluyendo que “no se había identificado a las personas que realizaron los aportes, ni la procedencia de los mismos”. Para el año 2016, esta situación se replicó, es decir, los aportes provenientes de los cocteles se incrementaron de forma considerable para Fuerza Popular, recaudaron alrededor de S/.4.6 millones (IDEHPUCP, Fuerza Popular: ¿fuerza política o fuerza para lavar dinero?, 2018).

Según la información oficial que Fuerza Popular entregó a la ONPE, este grupo político hizo al menos ocho cocteles entre los años 2015 y 2016, recaudando un total de 6 millones de soles. (Diario La República, 2017)

En diciembre de 2018 el fiscal José Domingo Pérez, realizó la incautación de información relacionada a los cocteles que Fuerza Popular hizo para la campaña electoral del 2016. Es preocupante que a pesar de que existe actualmente una investigación por lavado de activos, la ONPE nunca advirtió esta situación ni procedió con algún tipo de sanción. Más bien, el ente electoral optó por la reserva de la lista de asistente a los cocteles señalando que “el

reglamento no señala que las organizaciones políticas deben entregar la lista de asistentes a sus eventos de financiamiento de campaña”. En ese sentido, recientemente:

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) planteó que los asistentes a los actos proselitistas organizados por los partidos políticos para recaudar fondos, como cenas, cócteles y otros, sean debidamente identificados, como una medida de transparencia. (Diario El Peruano, 2019)

En conclusión del análisis de los casos en particular se desprende que existe una laxa regulación del financiamiento privado de los partidos políticos, generando espacios de impunidad para quienes infringen sus normas. Además, las multas no son eficaces para evitar el dinero ilegal en campaña. (IDEHPUCP, Fuerza Popular: ¿fuerza política o fuerza para lavar dinero?, 2018)

4.3.4. Viabilidad de la implementación de sanciones políticas: Test de Proporcionalidad

El test de proporcionalidad constituye un parámetro para examinar la constitucionalidad de las intervenciones en los derechos fundamentales (Tribunal Constitucional, STC 045-2004, fundamento 27). En la aplicación de este test se debe exigir que la medida limitativa satisfaga los subcriterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Conforme a lo mencionado, y de acuerdo al Tribunal Constitucional, se han de efectuar los siguientes pasos para la aplicación del test.

- a) Determinación de la intervención en el derecho fundamental a la participación política
- b) Determinación de la finalidad de la medida restrictiva (objetivo y fin)
- c) Examen de idoneidad

- d) Examen de necesidad
- e) Examen de proporcionalidad en sentido estricto

Determinación de la intervención en el derecho fundamental

De acuerdo al Tribunal Constitucional, la intervención consiste en una restricción o limitación de derechos subjetivos orientada a la consecución de un fin del poder público. En tanto supone una relación finalista, la intervención del legislador aparece como opción legislativa, un medio del que aquel se sirve para la obtención de un fin. La intervención en el derecho de participación política consiste en la introducción de una medida restrictiva que, en cuanto medio, está orientada a la consecución de un fin que, prima facie, aparece como contrario a algún derecho fundamental. (Tribunal Constitucional, STC 045-2004, fundamento 34).

En el presente caso, estableceremos que la intervención al derecho fundamental a la participación política está constituido por la *implementación y eventual aplicación de las sanciones políticas en sus modalidades de suspensión y cancelación de partidos políticos*. En tal sentido, corresponde hacerse la siguiente interrogante ¿La implementación de las sanciones políticas (suspensión y cancelación) en nuestra normativa electoral implica la vulneración del derecho fundamental a la participación política? De ser la respuesta afirmativa ¿es justificada esta afectación?

Determinación de la finalidad de la medida restrictiva (objetivo y fin)

De acuerdo al Tribunal Constitucional la finalidad de la medida restrictiva comprende dos aspectos que deben ser distinguidos: objetivo y fin. El objetivo es el estado de cosas o situación jurídica que el legislador pretende conformar a través de la medida restrictiva. La finalidad o fin viene a ser el derecho, principio o bien jurídico cuya realización u optimización se logra con la conformación del objetivo. La finalidad justifica normativamente la legitimidad del objetivo de la medida restrictiva.

En el presente caso, es fundamental precisar que la aplicación de las sanciones políticas tiene como *objetivo* asegurar el cumplimiento de la normativa de financiamiento político, erradicando así el financiamiento ilícito. Tal objetivo tiene como *finalidad* o se justifica *en la protección del orden público democrático* expresado en que el Estado debe asegurar la participación democrática de los partidos políticos y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos, establecido en el artículo 35 de la Constitución Política. Es decir, el Estado (en este caso el legislador) tiene la posibilidad de elaborar producción normativa jurídica para salvaguardar un correcto funcionamiento de la democracia.

Examen de idoneidad

1. La idoneidad consiste en la relación de causalidad, de medio a fin, entre el medio adoptado y el fin propuesto. Es decir, se trata del análisis de una relación medio-fin. En el examen de idoneidad, el análisis del vínculo de causalidad tiene dos fases: (1) el de la relación entre la medida restrictiva y el objetivo y (2) la relación entre el objetivo y la finalidad de la intervención. (STC N° 0045-2004-AI)
2. En relación a la idoneidad de la medida, es fundamental precisar que la medida restrictiva (sanciones políticas) constituye un medio adecuado y apto para la consecución del objetivo (asegurar el cumplimiento de la normativa de financiamiento político, erradicando así el financiamiento ilícito), dado que, es incuestionable que las sanciones actuales no son efectivas, no disuaden y por tanto los partidos tienen la posibilidad de vulnerar normas de financiamiento político sin alguna consecuencia relevante.
3. Además, asegurar el cumplimiento de la normativa de financiamiento político permite asegurar, asimismo, la participación democrática de los partidos políticos y

la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos. Recordemos que ya Loewenstein (2016) destacaba que es incuestionable la desigualdad entre los partidos y entre los candidatos a la hora de hacer uso de medios económicos, en tanto que, las finanzas de los partidos políticos son fundamentales para determinar el correcto funcionamiento de la democracia.

4. En conclusión, del análisis de esta medida restrictiva, se desprende que la misma obedece a la consecución de un fin constitucional y por tal, resulta idónea.

Examen de necesidad

1. Bajo este examen ha de analizarse si existen medios alternativos al optado por el legislador que no sean gravosos o, al menos, que lo sean de menor intensidad. Se trata del análisis de una relación medio-medio, esto es, una comparación entre medios; el optado por el legislador y el o los hipotéticos que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Para esto el o los medios hipotéticos han de ser igual de idóneos. (STC N° 0045-2004-AI)
2. Respecto a necesidad se debe evaluar si existe algún medio menos gravoso que sea igualmente idóneo para lograr el objetivo. En el presente caso, se puede observar que si bien existen otras medidas menos gravosas para asegurar el cumplimiento de la normativa electoral (que ya se encuentran implementadas) como son las sanciones administrativas en sus modalidades de multas y pérdida del financiamiento público, éstas no resultan idóneas para asegurar el cumplimiento de la normativa electoral relacionada al financiamiento ilícito. En el caso de las multas, su ineficacia queda corroborada con el hecho de que ningún partido político en nuestro país ha pagado las multas impuestas; y en el caso de la pérdida del financiamiento público se corrobora su ineficacia en tanto este se ha hecho efectivo desde mediados del 2017

y únicamente para partidos políticos con representación congresal, lo cual no es suficiente para disuadir el financiamiento ilícito en todos los partidos políticos.

3. Respecto al medio propuesto, cabe señalar que las sanciones políticas son de última ratio y aplicadas de manera gradual. Únicamente se hacen efectivas cuando no se han cumplido con las sanciones administrativas impuestas anteriormente y cuando el partido político persista en su incumplimiento.
4. En conclusión, no existen otros medios que aseguren el cumplimiento del fin señalado en igual medida. Por tal, la presente medida restrictiva supera también el examen de necesidad.

EXAMEN DE PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO

1. La proporcionalidad en sentido estricto es conocida también como ponderación. La aplicamos cuando se produce una confrontación de principios opuestos, es decir, cuando existe una colisión de principios cuando en un caso concreto sean relevantes dos o más disposiciones jurídicas, que fundamentan prima facie dos normas incompatibles entre sí y que pueden ser propuestas como soluciones para el caso.
2. A efectos de resolver esta interrogante, es importante señalar que la ponderación en el caso en particular tiene lugar ante el conflicto del derecho fundamental a la participación política (de manera organizada en partidos políticos) frente al *deber de protección del orden público democrático*.
3. *El derecho fundamental a la participación política* está reconocido en la Constitución Política del Perú en el artículo 2 inc. 17 “*A participar en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la Nación*”, así como en el artículo 35 que reconoce que “*los ciudadanos pueden ejercer sus*

derechos individualmente a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas conforme a ley”

4. *El deber de protección del orden público democrático* sirve para garantizar que sea satisfecho el interés social de alcanzar el bien común. El sistema interamericano se ha referido al orden público democrático señalando su estrecha conexión con la democracia y la labor del Estado para salvaguardarlo (Dalla, 2012). Esto se ve reflejado en el artículo 35 de la Constitución Política que faculta al Estado a dictar leyes que aseguren el funcionamiento de la democracia “*Art 35.Organizaciones Políticas.-[...] la ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos[...]”*”, esto se relaciona con los fines de los partidos políticos, establecidos en la Ley de Organizaciones Políticas LOP específicamente en el artículo 2.
5. La incompatibilidad normativa se presenta en este caso, porque de los artículos 2 y 35 de la Constitución se deriva que se debe asegurar que los ciudadanos puedan participar en la vida política de la Nación a través de organizaciones Políticas, es decir, *prima facie* se entiende que el Estado no puede recortar este derecho a través de la implementación de sanciones que afecten los derechos políticos ; mientras que del art 35 de la Constitución se sigue que se debe asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos y la transparencia en las finanzas, es decir, se entiende, *prima facie* que el Estado puede implementar leyes que aseguren el cumplimiento de lo indicado.
6. En ese sentido, debido a que no hay una regulación específica respecto a las sanciones políticas, existe la posibilidad que, al ser implementadas y aplicadas, algunos aspectos del contenido del derecho fundamental a la participación política

se puedan ver afectados. Es así que se advierte la producción de un conflicto entre el derecho fundamental a la participación política y la salvaguarda del *orden público democrático*

7. Luego de haber determinado los principios en colisión, aplicaremos la ley de ponderación que consiste en lo siguiente “*Cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro*”. En el caso en concreto, se establece aquí una relación directamente proporcional según la cual: *cuanto mayor es la intensidad de la intervención o afectación al derecho fundamental a la participación política, tanto mayor ha de ser el grado de realización u optimización del orden público democrático* Habiendo establecido la premisa de la ley de ponderación pasaremos a aplicar los tres pasos que el propio Alexy identifica claramente:

En el primer paso es preciso definir el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios. Luego, en un segundo paso, se define la importancia de la satisfacción del principio que juega en sentido contrario. Finalmente, en un tercer paso, deben definirse si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la afectación o la no satisfacción del otro (Alexy, Teoría de los derechos fundamentales, 1997, págs. 86,87).

8. A continuación aplicaremos los dos primeros pasos por ser análogos. Consiste en establecer el grado de afectación o no satisfacción-del primer principio- y de importancia de satisfacción del segundo principio. En este caso el primer principio será la afectación al derecho fundamental de la participación política y el segundo principio consistirá en la satisfacción del *orden público democrático*.

9. “Alexy sostiene que el grado de afectación de los principios puede determinarse mediante el uso de una escala triádica o de tres intensidades” (Bernal, 2003, pág. 228). En esta escala el grado de afectación de un principio de un caso concreto puede ser “leve”, “medio” o “intenso”. Así por ejemplo, la afectación al derecho fundamental de la participación política, que se originaría a partir de la implementación y aplicación de las sanciones políticas, podría considerarse como *intenso* dado que estas medidas acarrearán la cancelación/suspensión de la partida de inscripción y la no participación en procesos electorales. De forma correlativa, la satisfacción del *orden público democrático* podría catalogarse como *intenso* pues al asegurar el cumplimiento de la normativa electoral se está erradicando el financiamiento ilícito y por tal, fortaleciendo la democracia.
10. En este caso podemos observar que ambos principios poseen un grado de afectación intenso, en adición a ello, ambos principios tienen la misma jerarquía en razón de la fuente de derecho en que aparecen: Constitución Política. Cuando en la ponderación ocurre esta situación, Alexy sostiene que esto se resuelve considerando el *peso abstracto*, esto quiere decir que de dos principios jurídicos con la misma jerarquía uno de ellos puede tener una mayor predominancia en abstracto de acuerdo con la concepción de los valores predominantes en la sociedad (Bernal, 2003, pág. 228). Así por ejemplo, se reconoce que el orden público democrático tiene un peso abstracto mayor a la participación política, en tanto que, el ejercicio de la participación política debe perseguir que el orden público democrático se encuentre asegurado, así lo sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos al indicar que el Estado debe garantizar las condiciones de la vida social que permitan a sus integrantes alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. Indica que “*En tal sentido, puede considerarse como un*

imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana... [...] este concepto puede ser usado [...] para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. [...] en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las " justas exigencias " de " una sociedad democrática " que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego” (Opinión Consultiva 6/86; 9 de mayo de 1986). En conclusión lograr la satisfacción del orden público democrático tiene más peso pues persigue intereses colectivos, asegura la vigencia de otros derechos fundamentales y en nombre de la protección de este bien constitucional se pueden limitar otros derechos, siempre y cuando estén ceñidos a las justas exigencias de la sociedad, como en este caso, en el que implementar las sanciones políticas favorece a erradicar el financiamiento ilícito, persiguiendo el fin máximo de asegurar la participación democrática..

11. Habiendo realizado los dos primeros pasos de la ley de ponderación podemos establecer el tercer paso. Y es que efectivamente la satisfacción del *orden público democrático* justifica la afectación del derecho fundamental a la participación política, pues el mínimo sacrificio del derecho fundamental a la participación política resulta justificado porque con la implementación de las sanciones políticas se asegura el cumplimiento de la normativa electoral, además ayuda a combatir la corrupción, transparentar las finanzas y producir mayor confianza de la ciudadanía en el sistema democrático.

Por último, la medida limitativa (sanción política) del derecho fundamental a la participación política supera el test de proporcionalidad pues como se ha visto, se trata

de una medida: a) idónea para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo, b) necesaria, porque no se ha acreditado otro medio, menos aflictivo, para conseguir el mismo fin, ni consideramos que la sanción política importe un sacrificio excesivo o innecesario sobre el derecho limitado y c) los perjuicios que genera sobre el derecho afectado no son superiores al interés que se persigue satisfacer. Habiendo superado los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto y por las razones expuestas concluimos que es justificada la limitación al derecho fundamental de la participación política y que por lo tanto las sanciones políticas deben ser implementadas y aplicadas en nuestra normativa electoral.

Nuestro test de proporcionalidad se ve reforzado con lo señalado en el caso YATAMA como en CASTAÑEDA GUTMAN, afirmando que los derechos políticos no son absolutos, por lo que pueden estar sujetos a limitaciones siempre que ellas se sujeten a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. Asimismo, la CIDH, indica que la restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Nuestra propuesta de sanciones políticas cumple todos esos criterios.

4.3.5. Entrevistas con especialistas

4.3.5.1. Dr. Eder Viton Burga- Jurado Nacional de Elecciones

El día 24 de julio de 2019, se realizó la entrevista a Eder Viton Burga, quien es abogado por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, cuenta con estudios de Maestría en Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y actual Asesor en materia jurisdiccional del Jurado Nacional de Elecciones. Desarrollándose de la siguiente manera:

1. ¿Cuáles son los principales problemas por los que atraviesan los partidos políticos en nuestro país?

Los partidos en el Perú tienen diversos problemas, los mismos que se reflejan en su manejo cotidiano y llegan a niveles sumamente conflictivos en época electoral.

Los principales problemas de los partidos tienen que ver con los siguientes aspectos:

- Conflictos entre dirigentes por el manejo de los cargos más importantes.
- Barreras a los jóvenes para acceder a los cargos importantes.
- La persistencia en los cargos más importantes por parte de los dirigentes denominados históricos, lo cual impide la renovación de cuadros.
- La inexistencia de actividad política permanente, pues esta se activa principalmente en época electoral.
- Los cargos no son asumidos por criterios democráticos, por el contrario, prima los lazos amicales y familiares.
- Inexistencia de un derrotero claro respecto de los intereses que el partido defiende.
- Los escasos recursos que tiene para desarrollar las actividades propias del partido.
- La escasa preparación política y compromiso de sus militantes, quienes solo se involucran en los partidos con el propósito de obtener un puesto público, luego de lo cual renuncian.
- La desconfianza de la población, quienes ven a los partidos como entes que solo defienden los intereses subalternos.

2. En relación al financiamiento político ¿Considera usted que la política peruana atraviesa por la infiltración de dinero sucio e intereses subalternos?

Si, y las investigaciones que se vienen desarrollando a nivel fiscal, han logrado demostrar que los partidos políticos reciben financiamiento de personas naturales y jurídicas, el mismo que no es declarado como corresponde.

3. ¿Cuáles son los principales problemas que poseen los partidos políticos en relación al financiamiento político?

Las organizaciones políticas intervienen en este tipo de procesos a través de sus candidatos, para ello requieren fondos que servirán en el desarrollo de sus actividades ordinarias, organización, capacitación a dirigentes y candidatos, difusión de sus propuestas, contacto con la ciudadanía, etc.

Por su parte, al Estado le corresponde intervenir estableciendo las reglas en las cuales se defina el tipo de financiamiento permitido (público o privado), las condiciones que deben cumplir las organizaciones políticas para acceder al financiamiento público y cuál debe ser el destino de esos fondos, las medidas que permitan asegurar transparencia del financiamiento privado, las restricciones y prohibiciones sobre donaciones y gastos, normas relativas a la verificación y control del financiamiento, consecuencias jurídicas ante el incumplimiento de las reglas, esto es, determinación de los diferentes tipos de responsabilidades en las que puedan incurrir las organizaciones políticas.

El problema en relación al financiamiento, el principal problema es que incumplen las normas relativas a las restricciones y prohibiciones sobre donaciones y gastos

en época de campaña electoral. Así las cosas, se ha advertido la infiltración de fondos no declarados o fondos en los que no se puede identificar a aportantes.

4. ¿Cuáles son los principales problemas por los que atraviesan los organismos electorales para fiscalizar de manera efectiva los fondos partidarios?

La verificación y control de los fondos partidarios, es uno de los aspectos centrales en cuanto al financiamiento de los partidos. De nada sirve establecer topes y prohibiciones, si no existen las normas adecuadas o las instituciones no tienen las herramientas necesarias para realizar la verificación.

Un primer problema sea aprecia en la norma, dado que en 2017, mediante Ley N° 30689 se estableció que los partidos deben presentar un informe financiero anual. El plazo para pronunciarse por la información recibida es de 4 meses. Si ese plazo vence sin resolver, no procede sanción alguna. Como es de verse, se trata de un plazo sumamente corto y más aún, si se tiene en cuenta que el no pronunciamiento implica la no imposición de sanción, aun cuando esta sea necesaria.

Un segundo problema en que la Ley N° 30689 ha establecido que las organizaciones políticas y los responsables de campaña, de ser el caso, presentan informes a la ONPE, sobre los aportes y gastos de campaña, en un plazo de 15 días, contados desde el día siguiente de la resolución que declara concluido el proceso electoral. Es decir, actualmente ya no es posible que la ONPE solicite informes periódicos sobre los gastos de campaña y únicamente se realice luego que la elección ha finalizado.

Así como los dos ejemplos previos, se puede seguir enumerando otros a partir de la verificación de la normativa actual.

A nivel institucional, la fiscalización de los fondos partidarios está a cargo de la ONPE; no obstante, dicha institución no cuenta con todas las herramientas necesarias para detectar aportes prohibidos y detectar los incumplimientos, pues muchas veces, ello requiere de niveles de investigación mucho más especializada, tal como las que se desarrollan a nivel fiscal.

5. ¿Considera usted que el actual régimen sancionatorio es adecuado para erradicar y sancionar el financiamiento ilícito en los partidos políticos?

El régimen sancionatorio actual no es adecuado, por lo tanto, se requiere de otras medidas que no solo castiguen el incumplimiento de las normas por parte de los partidos, sino que disuadan el incumplimiento de las normas electorales sobre la materia.

6. Considerando que ningún partido político ha pagado las multas impuestas cuando infringen normativa electoral de financiamiento político ¿Cree que las actuales sanciones administrativas han sido eficientes? ¿Qué medidas sugeriría para asegurar su cumplimiento?

El régimen sancionatorio actual es ineficiente. Los datos indican que no existe mecanismo alguno que haga posible su efectividad ante el incumplimiento de los partidos, esto es, no existen mecanismos coactivos de cobranza o porque las organizaciones no tienen patrimonio para honrar la multa.

Siendo así, es necesaria la implementación de otras medidas, tales como las sanciones de naturaleza política.

7. ¿Cuál es su opinión sobre la implementación de sanciones políticas (suspensión/cancelación de partidos) para erradicar el financiamiento ilícito en nuestra normativa electoral?

La experiencia muestra la inoperancia e insuficiencia de las multas como consecuencia negativa ante la comisión de infracciones, por tanto, deben implementarse un conjunto de medidas, las que deberán ser impuestas de manera gradual siempre que se produzcan las infracciones leves, graves y muy graves, cuya consecuencia puede llegar a ser la suspensión y cancelación de las organizaciones políticas.

8. ¿Qué sugerencias y propuestas ha brindado su institución para erradicar el financiamiento ilícito de los partidos políticos?

El Pleno del JNE ha remitido al Congreso de la República el Proyecto de Código Electoral, en el cual se propone una reforma integral de las normas electorales.

En lo relativo al financiamiento, en concordancia con el artículo 35 de la Constitución se ha propuesto algunas medidas importantes.

En el caso del financiamiento público directo, se establece la devolución al Estado en caso no sea utilizado. Como novedad, se propone que un porcentaje (10%), se destine a realizar actividades de formación y capacitación de mujeres, jóvenes y representantes de comunidades indígenas y nativas.

En el caso del financiamiento privado, se propone la bancarización de todo aporte que reciban los partidos políticos, los movimientos regionales o departamentales así como las alianzas.

En lo relativo a las restricciones sobre donaciones, se establece límites legales de aportes individuales de personas naturales o jurídicas a 200 UIT, se prohíbe los aportes anónimos, se establece un tope de 100 UIT para actividades proselitistas de recaudación de fondos, tales como polladas o las rifas.

Respecto de la verificación y control de aportes, se propone que las organizaciones políticas estén impedidas de delegar a terceros la rendición de gastos de campaña, pues se entiende que son ellas las que deben asumir la responsabilidad y consecuencias del manejo de sus fondos. También se plantea la obligatoriedad de rendición de gastos de campaña, durante y al finalizar dicho proceso, con lo cual se pretende corregir la reforma del 2017.

En el rubro de sanciones, se ha propuesto imponer la suspensión y cancelación de la inscripción de los partidos y movimientos regionales en determinados supuestos.

9. ¿Qué retos se presentan para mejorar la representación política y fortalecer a los partidos políticos en nuestro país?

El fortalecimiento de los partidos políticos requiere, entre otros, modificar las normas actuales sobre democracia interna, eliminar el voto preferencial, como medidas centrales, lo cual demanda una reforma de las reglas actuales.

Además de esas medidas, se debe establecer impedimentos respecto de personas sentenciadas por delitos dolosos, transparencia absoluta de sus candidatos para evitar que infiltren fondos ilícitos en el partido, financiamiento directo, etc.

Comentario

El Dr. Viton señala que entre los principales problemas de los partidos políticos se puede señalar los conflictos entre dirigentes, inexistencia de actividad política

permanente (activada generalmente en época electoral), desconfianza de la población, así como los escasos recursos para realizar sus actividades.

Indica, asimismo, que el financiamiento político tiene infiltración de dinero sucio esto quedaría comprobado con las investigaciones que se vienen desarrollando a nivel fiscal y que han logrado demostrar que los partidos políticos reciben financiamiento de personas naturales y jurídicas, el mismo que no es declarado como corresponde.

Señala que el régimen sancionatorio actual no es adecuado puesto que no disuaden el incumplimiento de las normas electorales en esta materia. Además, no existe mecanismo alguno que haga posible su efectividad ante el incumplimiento de los partidos, esto es, no existen mecanismos coactivos de cobranza o porque las organizaciones no tienen patrimonio para pagar la multa.

En ese sentido, recomienda la implementación de sanciones políticas en las modalidades de suspensión y cancelación de partidos, las que deben ser impuestas de manera gradual. En esa misma línea, señala que el JNE ha propuesto imponer la suspensión y cancelación de la inscripción de los partidos y movimientos regionales en determinados supuestos.

4.3.5.2. Dr. Juri Díaz Jaime- Ex funcionario del Jurado Electoral Especial de Chiclayo

El día jueves 18 de julio de 2019, se realizó la entrevista al Dr. Juri Díaz Jaime quien es especialista en temas electorales, con 19 años de experiencia en dicha materia en calidad de funcionario y servidor de los organismos del sistema electoral en el marco de las elecciones entre el 2000 y 2018, en adición a ello, tiene 11 años de experiencia en la docencia universitaria. La entrevista se desarrolló de la siguiente manera:

1. ¿Cuáles son los principales problemas por los que atraviesan los partidos políticos en nuestro país?

Definitivamente cuando toco este tema y me refiero a los objetivos de los partidos políticos siempre digo que actualmente cumplen un solo objetivo: el de participar en los procesos electorales; los demás objetivos establecidos en la ley no los cumplen, no tienen ideales, no fortalecen la gobernabilidad, no tienen un compromiso con los asuntos de la población, no hay una consecuencia entre lo que dice la norma y lo que hacen.

2. En relación al financiamiento político ¿Considera usted que la política peruana atraviesa por la infiltración de dinero sucio e intereses subalternos?

Definitivamente. Prueba de ello es la situación de los expresidentes procesados, tal es el caso de Humala y Nadine. Es claro que hay un trasfondo de recepción de dinero que no ha sido contabilizado ni sincerado.

3. ¿Cuáles son los principales problemas que poseen los partidos políticos en relación al financiamiento político?

El Proyecto del Código Electoral establece que el financiamiento debe ser claro y transparente, además deben bancarizarse y sincerarse las cuentas, que se sepa quiénes son los aportantes reales.

4. ¿Cuáles son los principales problemas por los que atraviesan los organismos electorales para fiscalizar de manera efectiva los fondos partidarios?

El principal problema es la ausencia de un marco jurídico que así lo permita. Tienen que haber normas o reglas de juego claras y con sanciones ejemplares, sino esto nunca va a acabar.

5. ¿Considera usted que el actual régimen sancionatorio es adecuado para erradicar y sancionar el financiamiento ilícito en los partidos políticos?

Insisto y reincido que las normas establecidas terminan siendo un saludo a la bandera, son muy permisibles, debe haber normas drásticas. En su momento Fernando Rodríguez Patrón, jefe del ROP, planteó que los partidos políticos que no cumplan con transparentar información o rendir cuentas claras se le cierre el registro de inscripción y que estén impedidos de participar en procesos electorales.

6. ¿Cree que las actuales sanciones administrativas han sido eficientes? ¿Qué medidas sugeriría para asegurar su cumplimiento?

Las actuales sanciones, sin duda alguna, han sido insuficientes. Se necesita un régimen sancionatorio más riguroso y además medidas políticas que aseguren el cumplimiento de sanciones.

7. ¿Cuál es su opinión sobre la implementación de sanciones políticas (suspensión/cancelación de partidos) para erradicar el financiamiento ilícito en nuestra normativa electoral?

Sería una de las medidas más importantes y un avance dentro de la normativa sancionatoria de los organismos del sistema electoral, sin embargo, no hay voluntad política para implementarlas.

8. ¿Consideraría que las sanciones políticas podrían considerarse como un exceso o una vulneración al derecho fundamental de la participación política?

Yo he hecho un juicio de valor respecto a eso pero en el país tal como están sucediendo las cosas, por ejemplo, congresistas que mienten en sus estudios, en sus hojas de vida, declaraciones juradas, etc, me parece que es importante la implementación de sanciones ejemplares. Es decir, se justificaría una restricción.

9. ¿Qué sugerencias y propuestas planteadas por distintas instituciones para erradicar el financiamiento ilícito de los partidos políticos conoce?

Por ejemplo, la bancarización de los ingresos o aportes que se puedan dar en campaña y el cumplimiento de rendición de cuentas en fecha oportuna.

10. ¿Qué retos se presentan para mejorar la representación política y fortalecer a los partidos políticos en nuestro país?

A veces en esta pregunta yo digo ¿qué pasaría si los sueldos de los políticos de los gobiernos nacionales o subnacionales fueran homologadas al sueldo mínimo?, definitivamente nos quedaríamos sin representación política, no creo que habría además de una participación activa. El reto pasa también por crear ciudadanía.

Comentario

El Dr. Díaz señala que los partidos políticos atraviesan por diversos problemas, entre ellos vale indicar que no fortalecen la democracia, no tienen ideales y no fortalecen el vínculo partido-ciudadano. De acuerdo al entrevistado, los partidos políticos presentan graves problemas en relación al financiamiento político prueba de ello es la situación de los expresidentes procesados, tal es el caso de Humala y Nadine. Es claro que hay un trasfondo de recepción de dinero que no ha sido contabilizado ni sincerado. Indica que existe un marco jurídico permisivo que facilita el incumplimiento de la ley, con un régimen sancionatorio poco eficiente. Por tal, recomienda la implementación de sanciones políticas en nuestra normativa electoral siendo una de las medidas más importantes y un avance dentro de la normativa sancionatoria. En esa misma línea expresa, que a su criterio, no existe voluntad política para la implementación de estas sanciones pues afecta directamente con los intereses de los partidos. Considera también que si bien podría decirse que vulneran el derecho fundamental a la participación política, la restricción es justificada en relación a preservar el orden democrático.

4.3.5.3.Dr. Percy Medina- Idea Internacional

El día sábado diez de agosto del 2019, se realizó la entrevista al Dr. Percy Medina, Jefe de Misión para Perú de IDEA Internacional; desarrollándose de la siguiente manera:

1. ¿Puede contarnos sobre su experiencia profesional y académica?

Desde hace 25 años estoy trabajando en tema de democracia y elecciones, observación electoral, asistencia de partidos políticos y grupos ciudadanos tanto en el Perú como otros países. Asimismo en apoyo técnico en observación electoral y grupos cívicos en América Latina, Europa y Asia. En cuanto al financiamiento político es un tema que trabajo hace bastantes años y actualmente estoy estudiando nuevas formas de financiamiento político como crowdfunding. He trabajado en el último tiempo en reformas políticas en varios temas con el Congreso de la República, expertos nacionales e internacionales y haciendo seguimiento en lo que se ha venido discutiendo en relación a estas temáticas, también asesorando a grupos que han promovido reformas.

2. ¿Cuáles son los principales problemas por los que atraviesan los partidos políticos en nuestro país?

El sistema de partidos está colapsado en el Perú y por lo tanto los problemas de los partidos son diversos y tienen que ver con la manera de como cumplen su finalidad. En la práctica los partidos deberían agregar intereses y negociar esos intereses en el ámbito público, en ese sentido, los partidos deberían representar, ayudar a que esos intereses agregados puedan ser representados en la esfera de la política. Todo eso los partidos no lo hacen porque están desconectados de la ciudadanía, no tienen vínculos reales con la gente que buscan representar, son estructuras aisladas de las personas concretas, las movilizaciones y los clivajes que se van dando en el país, por ejemplo, hay un tema complejo alrededor de los conflictos sociales y los partidos no están ahí

ni representando ni mediando, entonces no están cumpliendo su función. Los partidos no son democráticos, normalmente las decisiones las toma una cúpula. También hay problemas en cuanto a la cobertura, los partidos son limeños y no tienen una cobertura real de todo el país, por tanto, tienen visiones fragmentadas. El problema de los partidos es que hablamos de cúpulas muy reducidas, básicamente centradas en Lima y con pocos nexos con la sociedad.

3. En relación al financiamiento político ¿Considera usted que la política peruana atraviesa por la infiltración de dinero sucio e intereses subalternos?

Uno de los problemas que tiene la política peruana es el financiamiento ilícito, particularmente en los espacios locales y regionales donde el control es mucho más difícil y en regiones hay sospechas que las campañas y el funcionamiento de la política tienen vinculación con intereses ilegales, la minería ilegal, la tala, la trata de personas, el narcotráfico. Por tal, si es que estas redes criminales quieren comprar poder y vincularse con el poder político para generar impunidad e influencias con el poder, entonces financiar campañas es un mecanismo que resulta ser propicio para lograrlo, de ahí la importancia de garantizar que en las campañas no entre financiamiento ilícito.

4. ¿Cuáles son los principales problemas que poseen los partidos políticos en relación al financiamiento político?

El principal problema de los partidos es que para realizar campañas necesitan muchos recursos, las campañas son cada vez más caras y para ello requieren grandes cantidades que no vienen de sus afiliados porque ellos prácticamente no cotizan, entonces tienen que buscar ese dinero fuera y lo buscan en las grandes empresas legales o lo buscan en fuentes ilícitas y la economía informal. Entonces allí hay un problema del acceso a los recursos. Otro problema es la manera en la que esos

recursos son administrados a lo largo del territorio nacional, y la forma en que garantizan que los fondos utilizados no solamente en la capital sino en cualquier ciudad, son fondos que vienen de fuente lícita. En torno a eso, se presenta una dificultad, la forma en que se garantiza desde la dirección de campaña que todos los fondos son lícitos y bien gestionados. Hay problemas de gestión, para que no haya mal uso o se favorezca indebidamente a algunas personas, hay problemas de cómo se plasma esa gestión en una contabilidad adecuada, hay problemas de cómo se rinde eso a la autoridad electoral, entre otras cosas

Los partidos no tienen mecanismos de transparencia que puedan ser conocidos por sus afiliados y la ciudadanía en general, y menos aún hay una transparencia de cómo se financian y cómo obtienen sus recursos tanto en financiamiento regular como en campañas, hay una vidente opacidad en cómo entra ese dinero y cómo se gasta, a pesar de que hay normas que establecen cómo se debe regular ese financiamiento. Además hay que diferenciar dos tipos de financiamiento: financiamiento ordinario y financiamiento de campaña, son dos tipos de financiamiento diferentes pero en nuestro país existe una sola regulación.

5. ¿Considera usted que el actual régimen sancionatorio es adecuado para erradicar y sancionar el financiamiento ilícito en los partidos políticos?

Hay una normatividad dispersa y poco coherente en lo electoral. Es necesario hacer una sistematización de las normas existentes, eliminando normas incoherentes, para dar fluidez al sistema normativo.

El régimen sancionatorio actual no es adecuado porque se basa básicamente en multas y no hay mecanismos de la ONPE para cobrar esas multas, entonces en la práctica estamos hablando de sanciones que no se aplican. Otra sanción establecida en la ley es la eliminación del financiamiento público directo, que hasta hace poco

no se entregaba pero ahora se está entregando pero igual no ataca lo fundamental que es el estar habilitado para presentar candidaturas. Tenemos en nuestro país un grave problema, básicamente multas que no se pueden aplicar. En nuestro país ningún partido ha cancelado una sanción aplicada por la autoridad electoral en materia de financiamiento. Ni una se ha cumplido, nunca. Entonces evidentemente existe un problema.

6. ¿Qué medidas sugeriría para asegurar el cumplimiento de la normativa sobre financiamiento?

Es ideal plantear un régimen sancionatorio que combine las medidas administrativas, como las multas para casos leves; las medidas penales, para casos graves, como la comisión de un delito en relación a alguna actividad muy grave, como falsear contabilidad, recibir dinero de fuentes prohibidas, ocultar ingresos y finalmente la posibilidad de sanciones políticas.

7. ¿Cuál es su opinión sobre la implementación de sanciones políticas (suspensión/cancelación de partidos) para erradicar el financiamiento ilícito en nuestra normativa electoral?

Con lo anteriormente mencionado, hay algo que hacer. Porque si no son sanciones no efectivas y que están solo en el papel. En la mayoría de países están implementadas las multas, multas hay en todos lados, pero además de las multas hay una serie de otros mecanismos de sanción. En el Perú, no lo tenemos. Entonces, es necesario incluir sanciones políticas.

8. ¿Consideraría que las sanciones políticas podrían considerarse como un exceso o vulneración al derecho fundamental a la participación política?

El establecer sanciones políticas como eliminar el registro o suspenderlo o que un candidato elegido deje su cargo podría vulnerar la norma y tiene que establecerse un

test de constitucionalidad para ver si la limitación de los derechos es proporcional, razonable, y si otra medida podría lograr el mismo fin con igual eficiencia. Hay que hacer una evaluación. Es un test por el que tendría que pasar la norma. Sin embargo, parece ser razonable puesto que es gradual, proporcional y se debe considerar que se tiene las condiciones adecuadas para que esa medida sea revertida. Es decir no tendría que ser un régimen draconiano que impida participar. Sino que sea disuasorio para que solamente los casos más graves sean sancionados de esta manera y que se establezcan sanciones intermedias. Hay países que ya la practican como Chile, Brasil, Colombia. No es que sea un “invento” ya ocurre en otros países y ha pasado controles que aseguran su constitucionalidad.

9. ¿Qué retos se presentan para mejorar la representación política y fortalecer a los partidos políticos en nuestro país?

Hay que tener en claro que las modificaciones legales no son suficientes para tener un sistema de partidos o sistema electoral ideales. Es necesario incluir una serie de elementos y acciones de actores con mucha voluntad política.

Hay distintos ámbitos desde los cuales hay que enfrentar la reforma de partidos. Financiamiento es uno, pero hay otros como democracia interna, modernización, redefinición de partidos y cómo se relacionan con la sociedad. Si un partido no es capaz de agregar intereses, interpretar la sociedad que busca representar, negociar con otras entidades políticas en representación de los sectores a los que busca representar entonces sus fines no es tan completo. Un partido no puede ser solo una máquina electoral, tiene que cumplir funciones políticas de fondo que tienen que estar relacionadas para que la gente sienta sus intereses canalizados en el ámbito de la política. Los partidos tienen que tener relación con la gente y para eso es

indispensable reformular eso. Además el reto de las redes sociales para un mayor impacto y recoger lo que la gente quiera sin anular el hecho de estar el día a día y el cara a cara. Importante incluir a poblaciones vulnerables: mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidad, LGTBIQ y todas las personas que pudieran no haber tenido el acceso suficiente a la política.

Comentario

Es importante señalar que el Dr. Medina es representante de IDEA Internacional. Esta institución es una organización que trabaja para apoyar y fortalecer instituciones y los procesos democráticos en todo el mundo. En ese sentido, en la entrevista hace un análisis sobre la situación de la política en el Perú, indicando que entre los principales problemas están: la falta de representatividad y partidos políticos distanciados de la ciudadanía. Señala también que uno de los grandes problemas que tiene la política peruana es el financiamiento ilícito, pues a través de la política los grupos criminales pueden comprar poder y vincularse con el poder político para generar impunidad e influencias, entonces financiar campañas es un mecanismo que resulta ser propicio para lograrlo, de ahí la importancia de garantizar que en las campañas no entre financiamiento ilícito. Asimismo, hace hincapié que el régimen sancionatorio actual no es efectivo, eso se comprueba con el hecho de que ninguna multa impuesta ha sido pagada por los partidos políticos. En esa misma línea, recomienda la implementación de sanciones políticas para asegurar el cumplimiento de la normativa electoral.

4.3.5.4. Dr. Fidel Mendoza Llamacponcca- Penalista

El día cuatro de abril de 2019 se realizó una breve entrevista al Dr. Fidel Mendoza, quien es especialista en Derecho Penal y uno de los mayores referentes académicos en el tema de lavado de activos; desarrollándose de la siguiente manera:

1. A nivel penal, ¿Cómo se procesa actualmente la recepción de fondos ilícitos en política?

Actualmente se procesa como lavado de activos. En este delito no se debe probar únicamente el delito de lavado y el origen delictivo del dinero, sino también probar que quien hizo la transferencia o recepción del dinero lo hizo con conocimiento o presunción de la procedencia ilícita. En el Perú no existe un tipo penal de delito de financiamiento ilegal, sin embargo, está en discusión.

2. ¿Cuál es su opinión sobre la implementación de sanciones políticas (suspensión/cancelación de partidos) para erradicar el financiamiento ilícito?

Cuando en los procesos penales en los cuales se ha utilizado a personas jurídicas o las personas jurídicas se han favorecido del acto delictuoso realizado por sus integrantes a beneficio o a cuenta de estas; entonces, nos situamos ante la posibilidad de incorporar a la persona jurídica como potencial responsable civil y también como potencial sujeto pasivo de las llamadas consecuencias accesorias a la pena. Esto sería en cuanto a la vía penal.

3. ¿Cuáles serían los alcances de estas consecuencias accesorias?

Los alcances serían la suspensión o cancelación (por la vía penal) que puede llegar hasta la “pena de muerte” de la persona jurídica. Hay sanciones múltiples administrativas civiles, que pueden ser establecidas en un proceso penal contra representantes de las personas jurídicas o dependiente de estas cuando se cumplen los presupuestos referidos cuando benefician a la persona jurídica o se realicen por

cuenta de estas, menciono a estas personas porque los partidos políticos son considerados personas jurídicas.

4. ¿Es posible incorporar a la persona jurídica (partido político) en el proceso penal?

En este caso si es posible a la persona jurídica incorporarla en el proceso penal y eventualmente cuando este concluya el órgano jurisdiccional afirme la responsabilidad penal de sus integrantes receptores de fondos delictuosos, por tal, puede concluir que la persona jurídica se encontró beneficiada y, en este sentido, establecer sanciones administrativas, podría decirse, sanciones de corte político.

5. ¿Lo que usted menciona ha sido aplicable a algún partido político peruano?

Si, este es el caso de del Partido Nacionalista, se conoció en apelación del auto emitido en el proceso que se le sigue a Humala Heredia y a otros integrantes de este partido. En este auto se resolvió la incorporación del Partido Nacionalista como sujeto pasivo de consecuencias accesorias (Es decir, sanciones administrativas en el proceso penal). Claro que es una incorporación como parte procesal, punto, no quiere decir que la estén sancionando pero su incorporación evidentemente le permite ejercer defensa en el proceso. Allí se podrá dilucidar, por ejemplo, ¿por qué no fue beneficiado el Partido Nacionalista? o ¿si los actos de Humala Heredia ingresaron o no a los fondos del partido? Son formas de defenderse que son viables cuando la persona jurídica del partido son incorporados como parte procesal. En el caso en mención lo que la defensa planteó es que ni siquiera se habrían reunido presupuestos para incorporar a la persona jurídica como parte pasiva del proceso penal en vías de potencial aplicación de consecuencias accesorias. El juzgado en primera instancia dijo que sí era parte procesal.

Comentario

El Dr. Mendoza se aboca principalmente al ámbito penal. Si bien este no es el alcance de la investigación, sino más bien el ámbito electoral, es importante su aporte en tanto lo penal constituyen también un tipo de sanciones que complementan y fortalecen las sanciones administrativas, políticas, civiles, entre otras. En este sentido, indica que en todo este tiempo cuando se ha detectado la presencia de dinero sucio, se ha venido procesando como lavado de activos. Señala también que no existe actualmente un tipo penal específico para el delito de financiamiento ilegal, sin embargo, es importante anotar que este tipo penal ha sido validado a través de referéndum y desarrollado legislativamente en el congreso, sin embargo, su aprobación aún está pendiente. A nivel penal, existe la posibilidad de cerrar los partidos políticos, a través de las consecuencias accesorias de la pena. Sin embargo, esto se haría luego de la comprobación del delito. Lo que planteamos en nuestra tesis, en cambio, es la implementación de sanciones políticas a nivel electoral para asegurar el cumplimiento de normativa de financiamiento. A pesar de ello, el aporte es sumamente importante porque está relacionado con la coyuntura política de nuestro país: Caso Humala-Heredia, en el cual el Fiscal pidió la disolución del partido, ante ello, diversos políticos se pronunciaron en contra de esta medida al considerar que no todo el partido político tenía responsabilidad sobre las acciones de sus dirigentes. Esto nos da luces que proponer la cancelación y suspensión de partidos políticos, ya sea en vía penal y/o electoral, será un tema rechazado muchas veces por los partidos políticos pues inciden directamente en su posibilidad de continuar participando en procesos electorales y ocupar puestos de representación pública.

4.3.5.5. Guillermo Segura- Representante Alianza para el Progreso

El día seis de agosto del 2019, se realizó la entrevista a Guillermo Segura, quien es dirigente político y fundador de Alianza para el Progreso; desarrollándose de la siguiente manera:

1. ¿Puede contarnos sobre su experiencia política?

Culminadas muchas experiencias de mi vida estudiantil, fui convocado por César Acuña para fundar una universidad, la Universidad Señor de Sipán, posterior a ello nos dimos cuenta que una universidad no era suficiente, pues para cambiar el país se necesita influencia dentro y fuera de las aulas. La realidad no cambia únicamente con universidades. Es así que decidimos fundar un partido político para que a través de él podamos cristalizar los cambios que queríamos para el país.

2. ¿De qué manera inició la militancia en su partido político? ¿Por qué lo eligió?

Soy fundador de este partido. Además, fui director general de APP y personero legal nacional del partido. Lo fundamos porque advertimos que en nuestro país no hay condiciones para crear un partido ideológicamente definido, había que hacer un partido políticamente claro e ideológicamente abierto pues eso no se logra de la noche a la mañana.

3. ¿Cuáles son los principales problemas por los que atraviesan los partidos políticos en nuestro país?

Los partidos políticos son negociadores del poder para beneficio de grupos de poder y otros son vientres de alquiler. Así como las empresas, la corriente antipartidista y apolítica ha creado los movimientos o frentes y estos movimientos Fujimori los legalizo y alentó y hoy los siguen alentando para que las personas puedan ver más fácilmente la política como un negocio. Hay gente que solo hace buenos negocios en la política.

4. ¿Cuál considera usted que es el rol de los partidos en el fortalecimiento de la democracia? ¿Creen que actualmente están a la altura de esa responsabilidad?

El rol de los partidos políticos debería ser atender las demandas ciudadanas. Sin embargo, actualmente no están a la altura pues existe poca representatividad. Además la mayoría de partidos políticos solo son limeños y no están descentralizados.

5. ¿Cuáles son los principales problemas en relación al financiamiento por los que atraviesan los partidos políticos para financiar sus actividades ordinarias y solventar una campaña electoral?

El principal problema, sin duda alguna, es que la política es sumamente costosa en nuestro país, además que puede marcar una fuerte inequidad en el proceso electoral mismo. Se promueve que la manifestación de la elección esté estrechamente ligada a la capacidad económica del candidato o del partido. Uno de los grandes gastos es la publicidad, especialmente aquella que se hace a través de los grandes medios de comunicación.

6. ¿Cuál es la principal forma de recaudación de fondos de su partido político?

Ningún partido va a tener un sistema de recojo de los fondos que cuesta la publicidad, no va a poder.

7. En relación al financiamiento político ¿Considera usted que la política peruana atraviesa por la infiltración de dinero sucio e intereses subalternos?

Definitivamente sí. Las investigaciones y procesos a nuestros expresidentes así lo confirman.

8. ¿Considera usted que el actual régimen sancionatorio es adecuado para erradicar y sancionar el financiamiento ilícito en los partidos políticos?

La normatividad de partidos políticos es demasiado deficiente y tal cual es nuestra Constitución Política, la cual ha heredado la virtud de que en letra está dicho todo pero en la práctica no se cumple nada. En la democracia gobierna la ley y no la

persona. Ser un gobernante democrático supone respetar las normas. Quien no cumple la ley, violenta la ley.

9. ¿Cuál es su opinión sobre la implementación de sanciones políticas (suspensión/cancelación de partidos) para erradicar el financiamiento ilícito en nuestra normativa electoral?

Me parece correcto. Asimismo, la reforma debe ser integral y no solo poner en la norma las sanciones, sino que integralmente tiene que reformarse. Por ejemplo la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones debe otorgar atribuciones para que estos apliquen sanciones, con capacidad sancionadora, retirando la posibilidad de que los partidos políticos hagan política en este país y con eso no podría participar en un proceso electoral. Es más no se debe hacer lo que actualmente sucede con sentencias rápidas, inhabilitación de dos años a la persona, y luego de este tiempo puede retornar a la función pública otra vez. Tiene que haber una sanción de inhabilitación definitiva. Los mafiosos han sentado jurisprudencia para crear empresas y desaparecerla, tiene que haber responsabilidad de los partidos políticos. No puede ser que avalemos impunidad. En suma, si un partido político viola normas o leyes en este país, debe sancionarse al partido político y a sus representantes. Yo lo que creo que situación que no se sanciona, es situación que se permite y legitima. Pues lo consentido está permitido.

10. ¿Qué retos se presentan para mejorar la representación política y fortalecer a los partidos políticos en nuestro país?

El reto es ciudadano. Los ciudadanos si podemos organizarnos y fiscalizar. El partido político debe inmediatamente organizarse e ir a las instituciones pertinentes. Yo creo que hay que confiar en las reformas, no como la panacea de la problemática nacional pero si como un proceso que tenemos que cumplir a cabalidad, yo estoy de acuerdo

con que Vizcarra haya decidido pasar a la historia no como el mejor presidente que supo manejar la economía nacional pero si el presidente que impulso la reforma del estado, que nadie quiso nunca impulsar. Quienes lo están haciendo posible es la sociedad civil quienes han empujado para que actualmente estas reformas encaminadas, se necesita que las sanciones sean mucho más duras y que el estado logre la participación ciudadana para ser efectiva. El Estado no puede hacerse cargo solo, toda política pública debe estar amarrada con la participación ciudadana.

Comentario

Es fundamental señalar que esta entrevista, a diferencia de las demás, está dirigida a recoger la opinión de actores políticos. En este caso, Segura, nos habla desde su experiencia política como dirigente partidario. Es así que nos señala que existe un grave problema en los partidos políticos: Estos son negociadores de poder y funcionan, muchas veces, como empresas. Segura afirma que la política es cara es así que, muchas veces, ejercerla es un privilegio. Entre otros problemas de la política, le otorga especial relevancia al financiamiento, indicando que se promueve que la manifestación de la elección esté estrechamente ligada a la capacidad económica del candidato o del partido. Además, no contribuye mucho la actual normativa sancionatoria puesto que es sumamente endeble. Segura se encuentra a favor de la implementación de sanciones políticas.

4.3.5.6. Alvaro Campana Ocampo-Representante Nuevo Perú

El día martes seis de agosto del 2019, se realizó la entrevista a Alvaro Campana Ocampo, Secretario General del Movimiento Nuevo Perú; desarrollándose de la siguiente manera:

1. ¿Puede contarnos sobre su experiencia política?

Mi experiencia política empezó en los noventa cuando el fujimorismo se había impuesto y las izquierdas estaban derrotadas. En San Marcos empezamos a reagrupar a quienes nos considerábamos de izquierda y a pensar la necesidad de refundar no solo un proyecto de izquierdas para el país, sino la propia política. Esto, desde un taller de estudios, pasando por Democracia Estudiantil, el Colectivo Amauta y el Movimiento Raíz, todas fueron experiencias que apuntaban en este sentido además de enfrentar a la dictadura y participar de espacios de articulación de las propias izquierdas, y también espacios más amplios para recuperar la democracia y generar una etapa de cambios más profundos.

Luego de estas experiencias de organización que se dieron básicamente en espacios universitarios, en colectivos con una mirada autonomista de la política (movimientista, antiestatalista y antipartido) y en el marco de la lucha contra dictadura, iniciamos esfuerzos por articular espacios políticos que también disputarán los espacios institucionales, y repensando el dispositivo partido. Fui parte de Tierra y Libertad y luego nos reagrupamos en el Movimiento por el Poder Popular para después fundar el Movimiento Sembrar y finalmente tras la experiencia electoral del Frente Amplio, conformar el Nuevo Perú, organización de la que soy Secretario General. Esto luego de la experiencia en la Campaña electoral del 2016 en el que la izquierda encabezada por Verónica Mendoza quedara como tercera fuerza política por muy poco, y que decidiéramos fundar el Proyecto del Nuevo Perú.

2. ¿De qué manera inició la militancia en su partido político? ¿Por qué lo eligió?

El Nuevo Perú es un espacio que surge después de la experiencia que significó el Frente Amplio. Soy parte del colectivo fundador de este espacio político y milito en él porque creo que nos abre la oportunidad de renovar la izquierda, la política y de

ser una opción real de gobierno y poder para el país. Creo que el Nuevo Perú y el liderazgo de Verónica Mendoza representan esta posibilidad.

3. ¿Cuáles son los principales problemas por los que atraviesan los partidos políticos en nuestro país?

Que no son partidos reales, ni buscan representar o expresar a sectores sociales, son emprendimientos, maquinarias para capturar porciones del estado sin ningún proyecto político ni responsabilidad colectiva. Esto producto de la crisis de las ideologías y luego de la prédica antipolítica que ha calado en el país, además de un marco legal hecho a imagen y semejanza de la prédica neoliberal: los partidos como emprendimientos casi económicos que se mueven en el mercado de la política, la política subordinada a la tecnocracia neoliberal, la militancia como precario lazo con el carro de turno que puede llevar a un triunfo individual o grupal.

Por otro lado, creo que la fragmentación social también hace daño a los partidos, donde muchas veces se expresan identidades específicas o intereses que se van convirtiendo en corporaciones de presión para agendas específicas. Los partidos deben expresar proyectos globales, articular diversos intereses sociales y esto está ausente. Si la lógica costo beneficio es la preponderante en la política, y si no hay responsabilidad colectiva, sino emprendimientos particulares, no podemos sorprendernos de la penetración de la corrupción en la política, o que sea el aceite del engranaje político y económico.

Otro aspecto que es importante considerar son los cambios que se han producido en la sociedad ahora marcadamente neoliberal que ha replegado a la sociedad a lo individual tendiendo como objetivos el éxito personal y el consumo. En este escenario la política también pierde sentido al igual que militar u organizarse en un partido para impulsar un proyecto colectivo.

4. ¿Cuál considera usted que es el rol de los partidos en el fortalecimiento de la democracia? ¿Creen que actualmente están a la altura de esa responsabilidad?

La democracia implica la posibilidad de escoger entre proyectos de sociedad, de país, y la organización política debe encarnar esas posibilidades organizando, representando y expresando a sectores e intereses sociales determinados. Si no existen estos proyectos la democracia se debilita, es socavada por los poderes económicos que sugieren que no hay mucho que escoger, que el único modelo posible es el de la tecnocracia noeliberal. La política pierde sentido y nos hundimos en un pensamiento único, sin alternativas. ¿Qué tipo de pluralidad y de elección puede existir en ese escenario? Los partidos deben ser el vehículo que permita ofrecer proyectos, alternativas y expresar diversas voces e intereses sociales, son una posibilidad de transformación social, ampliar los marcos discursivos y la creatividad social, los derechos e incorporar nuevas demandas y expectativas.

Por supuesto que en el Perú vivimos también una crisis de los partidos desde 1990 y por tanto estos no han estado a la altura de esa responsabilidad. Los partidos tienen que ser reinventados. No sólo bajo los esquemas clásicos de la representación política, sino considerando la complejidad social, la porosidad entre lo social y lo político, entre lo privado y lo público, entre lo institucional y lo social. Debemos pensar la política y lo político no sólo desde la perspectiva liberal-occidental, sino desde una mirada más amplia y enraizada en nuestra realidad. Estamos muy lejos de este debate. Requerimos pensar el partido como instrumento político de cambio, capaz de recoger la vitalidad de lo social. Hoy son solo temporales maquinarias de captura del poder institucional.

5. ¿Cuáles son los principales problemas en relación al financiamiento por los que atraviesan los partidos políticos para financiar sus actividades ordinarias y solventar una campaña electoral?

Las campañas electorales son muy caras ya que la política, y particularmente la electoral, se ha hecho mediática. Acceder al gobierno resulta así muy caro, lo que termina entregando a los partidos a los grupos de poder económico, sean empresas transnacionales hasta grupos ilegales que buscan defender sus intereses. Por otro lado, mantener una organización real, nacional también tiene su costo. Se requiere de funcionarios que puedan darle cierta dedicación a la organización para lo que muchas veces no basta solo el aporte de los afiliados. En el caso peruano se vienen dando pasos para que el financiamiento sea público y creo que así debe ser. Además que todo financiamiento debe ser transparente y bancarizado para impedir que sean las mafias las que capturen la política y a los partidos.

6. ¿Cuál es la principal forma de recaudación de fondos de su partido político?

El aporte de la Bancada y de la militancia que debe cotizar para la realización de las actividades partidarias y el sostenimiento de algunos dirigentes que tienen dedicación exclusiva a la organización. También se realizan diversas actividades solidarias de recaudación de fondos. Aún no hemos incursionado en el “crowdfunding”, pero es algo que debemos hacer en los próximos meses.

7. En relación al financiamiento político ¿Considera usted que la política peruana atraviesa por la infiltración de dinero sucio e intereses subalternos?

Por supuesto que sí. No hay leyes claras sobre cómo se ejerce el Lobby, y las mafias se hacen de la representación apoyando candidaturas que sin duda generan

compromisos. Más aún con el voto preferencial y en la medida en que las economías ilegales van expandiéndose en los territorios y van tomando porciones del Estado para intereses poco transparentes de diverso tipo. Hay puertas abiertas al dinero sucio como se ha hecho evidente con los casos de corrupción como los de Odebrecht, pero también del “pitufeo” con el que se blanquean aportes de dudosa procedencia

8. ¿Considera usted que el actual régimen sancionatorio es adecuado para erradicar y sancionar el financiamiento ilícito en los partidos políticos?

Si es insuficiente. Por eso, en la reforma política se está discutiendo qué hacer con el financiamiento ilícito y prevenirlo, pero además se debiera avanzar en castigar a las organizaciones políticas cuando es evidente que están facilitando la filtración del dinero sucio en la política.

9. ¿Cuál es su opinión sobre la implementación de sanciones políticas (suspensión/cancelación de partidos) para erradicar el financiamiento ilícito en nuestra normativa electoral?

Creo que debe haber sanciones. Hay diversos mecanismos además de la suspensión y cancelación de partidos, que siempre puede ser delicado pues la justicia también puede ser utilizada políticamente para ilegalizar organizaciones políticas. En otros países la silla vacía es un ejemplo de ello.

10. ¿Considera que la implementación de sanciones políticas vulneraría de alguna manera el derecho fundamental a la participación política?

Creo que judicializar la política, o “moralizarla” es un peligro si es que no se abordan los problemas de manera estructural. En el marco de una reforma profunda que sea exigente en términos de financiamientos y transparencia, que haga evidente la infiltración de dinero ilegal en la política y la prohíba, y en que se generen

condiciones equitativas de participación las sanciones políticas son necesarias para luchar contra la corrupción. Es el dinero sucio, pero sobre todo un tipo de política en la que sólo quienes tienen mucho dinero pueden acceder a puestos de gobierno los que han atentado contra la participación política como derecho fundamental.

11. ¿Qué esfuerzos vienen realizando desde su partido internamente para transparentar las finanzas y cumplir las exigencias de la normativa electoral?

Uno de los problemas que tiene mi organización es que no tiene un registro legal. Eso creo que dificulta formalizar la rendición de cuentas. Personalmente creo que se debería diferenciar el derecho de organizarse políticamente con las reglas electorales que deben tener otras consideraciones. En el Nuevo Perú hemos constituido una asociación donde se recaudan aportes que son utilizados para el funcionamiento y las actividades partidarias. Son recursos tan escasos que no es difícil dar cuenta de ellos, además de estar bancarizados. Sería importante que quien quiera organizarse políticamente pueda generar una personería jurídica y así sería más fácil y formal transparentar el uso de recursos.

12. ¿Qué sugerencias y propuestas ha brindado su partido político para erradicar el financiamiento ilícito de los partidos políticos?

El Nuevo Perú ha presentado diversas iniciativas a través de su bancada para frenar el financiamiento ilícito aún antes de las iniciativas de la reforma política además de luchar porque las mafias se escuden en legislaciones particulares para los partidos políticos. El financiamiento público de los partidos y el que las campañas se hagan en franjas públicas en los medios públicos y se excluya la propaganda electoral en

los grandes medios que terminan siendo los espacios de especulación económica han sido algunas de estas iniciativas.

13. ¿Qué retos se presentan para mejorar la representación política y fortalecer a los partidos políticos en nuestro país?

Los retos siguen siendo grandes. La paridad y la alternancia son un paso importante para lograr la representación de las mujeres que son la mitad de la población y se hallan subrepresentadas. Otras formas de discriminación positiva son fundamentales: la bajísima representación de los pueblos indígenas es una evidencia de lo mucho que se debe trabajar para que estos sectores accedan a la representación política. Igualmente, la necesidad de avanzar a un sistema bicameral y de acercar la representación al territorio y a la gente es fundamental para mejorar el control y el vínculo de los representantes y los representados en el sistema político. Garantizar el derecho de los y las ciudadanas a participar sin que sea un requisito tener mucho dinero también debe mejorar la representación política. Generar mecanismos de democratización de los partidos y de la participación ciudadana en los mismos permitirá que haya un reencuentro entre la ciudadanía y la política, y por supuesto con los y las representantes. Creo que la complejidad y diversidad cultural, social y territorial no están expresadas en los sistemas de representación: debe buscarse que esto ocurra tanto en los partidos como en el conjunto del sistema político. Ese es un gran desafío. Por ahora nuestro sistema es muy homogéneo, centralista y controlado por el dinero y la ideología de los tecnócratas neoliberales.

Comentario

Esta entrevista también tiene el objetivo de recoger la opinión de un dirigente político. En este caso, Campana, nos da un panorama claro sobre la política en

nuestro país, nos reafirma que los partidos políticos no son partidos reales, ni buscan representar o expresar a sectores sociales, son emprendimientos, maquinarias para capturar porciones del estado sin ningún proyecto político ni responsabilidad colectiva. Además, señala que el financiamiento es un reto pendiente pues hay puertas abiertas al dinero sucio y esto es permitido por la normativa electoral actual. Afirma, además, que nuestro régimen sancionatorio es insuficiente y que por eso con la reforma política se está discutiendo qué hacer con el financiamiento ilícito y prevenirlo. A pesar de indicar estar de acuerdo con la implementación de sanciones, advierte que puede existir un manejo político de las mismas pues la justicia también puede ser utilizada políticamente para ilegalizar organizaciones políticas

4.4. Contrastación de hipótesis

4.4.1. Validación de la variable independiente

Sanciones políticas para los partidos políticos

La validez de esta variable resulta de fácil comprobación toda vez que bastará con revisar la normativa electoral y advertir que no existe una regulación legal de las sanciones políticas por financiamiento ilícito en nuestro ordenamiento jurídico. Existe un vacío normativo al respecto, sin embargo, se advierte que el Ejecutivo con fecha 10 de abril de 2019 presentó el Proyecto de Ley N° 4189/2018-PE denominado “Ley que modifica e incorpora diversos artículos al Título VI de la ley 28094, ley de organizaciones políticas y de la ley 3024, ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional e incorpora artículos en el Código Penal referidos al financiamiento de organizaciones políticas” el cual incluye la incorporación de las sanciones políticas en la Ley de Organizaciones Políticas (LOP) de la siguiente manera:

Sanciones 36-C. Sanciones políticas

Para que una organización política conforme una alianza electoral, cambie de denominación o realice cualquier acto que modifique su ficha de inscripción debe acreditar previamente el cumplimiento de las sanciones impuestas.

De verificarse el incumplimiento del pago de la multa por infracciones graves o muy graves por un periodo mayor a seis meses, el Registro de organizaciones Políticas suspende la inscripción de la organización política; si cumplido un año, persiste el incumplimiento, el Registro de Organizaciones Políticas cancela la inscripción de la organización política.

En caso emplee el financiamiento público directo para finalidades distintas a las previstas en el artículo 29 de la presente ley, pierde el financiamiento público directo correspondiente al año siguiente. Si una organización política contrata directa o indirectamente propaganda electoral en radio y televisión, pierde el derecho a la franja electoral una vez que se verifique la infracción, y en caso se detecte en fecha posterior a la elección, pierde el financiamiento público directo correspondiente al año siguiente”

Este proyecto de ley presenta una relación de situaciones en las que de encontrarse que los partidos políticos están inmersos, serán causales de suspensión y cancelación y en efecto a ello, se aplicarían las sanciones políticas. En ese sentido se establece que estas serían aplicables en caso de incumplimiento reiterado infracciones graves y muy graves. Sin embargo, este proyecto de ley, se aprobó de manera parcial puesto que únicamente se discutió el tipo penal de financiamiento ilegal pero no se discutieron en el Congreso las modificaciones de la Ley de Organizaciones Políticas (LOP) relacionadas al financiamiento. Por ende, las sanciones políticas finalmente no fueron incorporadas.

DISCUSIÓN:

En virtud a responder si las sanciones políticas son medidas efectivas para prevenir, erradicar y sancionar el financiamiento ilícito en partidos políticos. Es que hemos centrado nuestra evaluación tanto en el aporte doctrinario, derecho comparado como en la opinión de especialistas y dirigentes políticos.

Todas ellas analizadas en forma conjunta, nos han hecho entender que las sanciones políticas son necesarias en nuestro ordenamiento jurídico puesto que incide directamente en los derechos políticos de los partidos y por tal, se constituyen como una medida relevante para disuadir el financiamiento ilícito.

Se observa, en primer lugar, que a nivel de derecho comparado 8 de los 16 países analizados han implementado las sanciones políticas. Esto quiere decir que existe un antecedente relevante en cuanto a su implementación.

Entonces nosotros hemos evaluado si además de ayudar en la prevención y erradicación del financiamiento ilícito, la existencia de las sanciones políticas es viable y no constituye “un exceso” como lo han manifestado distintos congresistas. En tal sentido, se advierte que las sanciones políticas superan el test de proporcionalidad, superando los tres subprincipios y por tal deviene en constitucional. Esto quiere decir que la restricción del derecho fundamental a la participación política está justificada y hace de las sanciones políticas una medida viable.

En conclusión, respaldamos la implementación de las sanciones políticas en nuestro ordenamiento jurídico, en función a lo descrito. Comprendemos entonces que esta variable resulta válida positivamente para la contrastación de hipótesis, afirmando lo siguiente:

“Es necesario implementar medidas viables para la erradicación, prevención y sanción del financiamiento ilícito en organizaciones políticas al ser éste un problema grave para la democracia”

4.4.2. Validación de la variable dependiente

Cumplimiento de la normativa electoral

Para la comprobación de la validez de esta variable, trasladaremos el análisis del contexto nacional e internacional en relación al financiamiento ilícito.

Se advierte, efectivamente, que el financiamiento ilícito es un problema significativo a nivel de América Latina y nacional puesto que en los últimos años la política peruana ha estado sumida en escándalos de corrupción.

A nivel específicamente de financiamiento, se infiere que, los partidos políticos han incurrido reiteradamente en infracciones a la normativa electoral. Se comprueba, asimismo, que estas infracciones no han sido cumplidas puesto que las actuales leyes no aseguran el cumplimiento de las mismas.

Esto se verifica con la información suministrada por la ONPE y el JNE, la cual nos indica que ningún partido político ha cancelado la multa por financiamiento ilícito. Se advierte también que los partidos políticos no poseen bienes ni patrimonio que puedan ser embargables para cumplir con las multas impuestas.

En tal sentido, la tarea de prevenir y erradicar el financiamiento ilícito, es ardua y requiere de muchos elementos; específicamente del fortalecimiento de los organismos electorales. Por tal comprendemos entonces que esta variable resulta válida positivamente para la contrastación de hipótesis, afirmando lo siguiente:

“Las sanciones políticas son medidas que gozan de viabilidad pues aseguran el cumplimiento de normativa electoral”

4.4.3. Contrastación de hipótesis

Para comprobar nuestra hipótesis hemos de tener en cuenta la validez de las variables que la componen; así agrupando las afirmaciones obtenidas de la verificación de validez, obtenemos el siguiente resultado:

	VALIDEZ
<p>VARIABLE INDEPENDIENTE:</p> <p>Sanciones políticas para partidos políticos</p>	<p>“Es necesario implementar las sanciones políticas para la erradicación, prevención y sanción del financiamiento ilícito en organizaciones políticas al ser éste un problema grave para la democracia”</p>
<p>VARIABLE DEPENDIENTE:</p> <p>Cumplimiento de normativa electoral</p>	<p>“Las sanciones políticas son medidas que gozan de viabilidad para asegurar el cumplimiento de normativa electoral”</p>
<p>HIPÓTESIS:</p> <p>La implementación de las sanciones políticas en nuestro ordenamiento jurídico son medidas efectivas para prevenir, erradicar y sancionar el financiamiento ilícito en partidos políticos pues aseguran el cumplimiento de normativa electoral.</p>	<p>Si es necesario implementar medidas viables para la erradicación, prevención y sanción del financiamiento ilícito en organizaciones políticas al ser este un problema grave para democracia; entonces las sanciones políticas son medidas que gozan de viabilidad para asegurar el cumplimiento de la normativa electoral</p>

Finalmente, podemos señalar que nuestra hipótesis planteada se verifica de forma positiva; debido a que las sanciones políticas surgen de la idea de asegurar el cumplimiento de la normativa electoral para así erradicar el financiamiento ilícito, constituyéndose como medidas efectivas en tanto inciden directamente en el ejercicio del derecho fundamental a la participación política. En ese sentido, proponemos una

regulación jurídica de las sanciones políticas para partidos políticos, a través de la modificación de la Ley de Organizaciones Políticas(LOP).

CONCLUSIONES

- 1) Las sanciones políticas constituyen medidas efectivas para prevenir, erradicar y sancionar el financiamiento ilícito en partidos políticos, pues aseguran el cumplimiento de normativa electoral.
- 2) Nuestro sistema político atraviesa por distintos males: partidos políticos poco representativos, política vulnerable a la corrupción y escasa rendición de cuentas, problemas de gobernabilidad y control político, exclusión de sectores sociales vulnerables así como también financiamiento ilícito. El financiamiento político en nuestro país es un tema pendiente, constituyéndose como un asunto fundamental para mejorar la representación la dinámica de participación política. Nuestros partidos poseen serios problemas en relación al financiamiento: campañas de elevados costos en contraste con una precaria recaudación de fondos (los partidos políticos no poseen bienes ni recursos). Además existe una débil fiscalización y un régimen sancionatorio ineficaz.

- 3) Con respecto al actual régimen sancionatorio peruano en casos de financiamiento ilícito. En nuestro país la justicia electoral cuenta con sanciones administrativas en sus modalidades de multa y pérdida de financiamiento público ilícito, sin embargo, estas sanciones no han sido eficientes puesto que son un saludo a la bandera: ningún partido político ha pagado las multas impuestas.
- 4) Los partidos políticos al ser titulares del derecho fundamental a la participación política son también pasibles de sanciones políticas. Este tipo de sanciones se fundamenta en razón que los partidos políticos, al perseguir fines públicos, deben asumir la responsabilidad política de sus actos. Estas sanciones permiten asegurar el cumplimiento de nuestra normativa electoral y permiten erradicar, asimismo, el financiamiento ilícito de manera efectiva.
- 5) Las sanciones políticas son viables y necesarias; en ese sentido es importante afirmar que:
 - a) Como resultado del análisis de derecho comparado, se concluye que de los 16 países analizados a nivel de América Latina, la mitad de ellos cuenta con normativa electoral que incluyen las sanciones políticas como una medida para erradicar y sancionar el financiamiento ilícito.
 - b) Como resultado del análisis del marco normativo nacional, se concluye que nuestras normas son insuficientes para sancionar el financiamiento ilícito por lo que se necesita modificar nuestra normativa electoral con la finalidad de incluir las sanciones políticas.
 - c) Como resultado del test de proporcionalidad, se advierte que las sanciones políticas superan los tres subprincipios del mismo: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Es decir, la implementación y aplicación de las sanciones políticas no vulnera el derecho fundamental a la participación

política pues el Estado tiene la facultad de producir normativa jurídica (aunque limite derechos fundamentales) siempre y cuando se favorezca el interés colectivo y con ello el fortalecimiento de la democracia.

- d) Como resultado de las entrevistas realizadas a especialistas y dirigentes políticos se concluye que existen graves problemas en nuestra política peruana, en tanto, el financiamiento político es una agenda pendiente. En su mayoría, coinciden que la implementación de las sanciones políticas es fundamental para asegurar el cumplimiento de normativa electoral y, en consecuencia, erradicar el financiamiento ilícito de la política. Con respecto a este punto específico, sería pertinente indicar que se advierte que los actores en política (tanto técnicos como dirigentes políticos) son en su mayoría hombres, esto se refleja también en nuestra investigación. A pesar de los esfuerzos realizados para mapear a mujeres con cargos políticos, ha sido difícil puesto que los cargos directivos son ocupados en su mayoría por varones. Por tal, es necesario promover la participación política de las mujeres en su más amplia dimensión.
- 6) La implementación de las sanciones políticas es fundamental además porque el incumplimiento de sanciones administrativas por parte de los partidos, lesiona la institucionalidad y debilita la democracia.

RECOMENDACIONES

- 1) Nuestro régimen sancionatorio no ha sido efectivo, en ese sentido, se recomienda modificar la normativa electoral (específicamente la Ley de Organizaciones Políticas) para implementar las sanciones políticas en nuestro ordenamiento jurídico. Para su regulación se sugiere la inclusión del registro tomando en cuenta que acarreará la inmovilización de su inscripción y la no participación en el marco de un proceso electoral durante la suspensión; así también, se sugiere incluir como una causal de cancelación de partidos políticos cuando se verifique el incumplimiento de las sanciones administrativas impuestas anteriormente.
- 2) Se advierte que los partidos políticos, al ser una pieza clave en nuestro sistema político, deberán realizar esfuerzos considerables para erradicar el financiamiento ilícito. Se recomienda que al interior de los partidos se promueva la cultura de aportes económicos por parte de los militantes, si bien esto no soluciona toda la problemática, puede contribuir a gestionar los gastos del partido político en cierta medida. Asimismo, se debe promover que los representantes de los partidos políticos

puedan comprometerse seriamente con la reforma política en nuestro país, expresado en la voluntad de aprobar leyes que favorezcan a este fin.

- 3) Se recomienda mejorar el régimen sancionatorio: sanciones administrativas y políticas, entendiendo que las sanciones políticas son tan solo una parte de la solución a la problemática del financiamiento ilícito en nuestro país. En ese sentido, se recomienda implementar conjuntamente a lo planteado otras medidas importantes como dotar de facultades coactivas a la ONPE, fortalecer la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos, regular el acceso al financiamiento público indirecto durante la campaña electoral, permitir el uso del financiamiento público directo para campañas electorales. En esa misma línea, se recomienda la aprobación del Código Electoral, pues es un cuerpo normativo que permitirá unificar nuestras leyes electorales y tener reglas del juego claras, facilitando la seguridad jurídica y favoreciendo un mejor ejercicio de los derechos políticos.
- 4) Por último y para finalizar, es importante entender que el financiamiento ilícito es una problemática amplia que reta a diversos actores sociales: partidos políticos, representantes políticos, sociedad civil y organismos electorales. En ese sentido, se recomienda promover esfuerzos conjuntos para analizar esta problemática en su más amplia dimensión, fortaleciendo la cultura democrática desde lo cotidiano hasta lo institucional.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Aguilar, G. (2017). *La implementación de sanciones políticas para coadyuvar el pago de las multas impuestas por el Jurado Nacional de Elecciones a las organizaciones políticas*. Trujillo: Tesis UPAO.
- Aldo, J., & Carballo, L. D. (1982). *Los partidos políticos*. México: Fondo Editorial UNAM.
- Alexy, R. (1997). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alexy, R. (2007). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Andrea, F. (2002). *Los partidos políticos: Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- Barreiro, F. (2000). Derecho Penal Electoral. *Apuntes de Derecho Electoral: Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, 701-749.
- Bastida, F., Villaverde, I., Requejo, P., Presno, M., Aláez, B., & Sarasola, I. (2004). *Teoría General de los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978*. Madrid: Tecnos.
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1982). *Diccionario de Política*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- CARTER, Center. (s.f.). *Financiamiento Político y regulación de campañas electorales en América Latina*. Atlanta: Carter Center.
- Cegarra Sánchez, J. (2004). *Metodología de la Investigación Científica y Tecnológica*. Madrid: Díaz de Santos.
- Comisión Andina de Juristas. (1997). *Protección de los derechos humanos: definiciones operativas*. Lima: CAJ.
- Del Río, J., & Silva, C. (2016). *El financiamiento público como vía de institucionalidad electoral y medio de reducción del delito de lavado de activos en los partidos políticos*. Trujillo: Biblioteca Digital Universidad Nacional de Trujillo.
- Ferrero, R. (1956). *Derecho Constitucional, teoría del Estado de Derecho*. Lima: Studium.
- Fuentes, C., & Herrera, M. (2014). *Financiamiento de la política: Análisis comparado y propuestas de política*. Santiago de Chile: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales.
- Gutierrez, P., & Zovatto, D. (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. Estocolmo: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. D. (2010). *Metodología de la investigación*. México: Mac - Graw - HILL/ INTERAMERICANA EDITORES.
- IDEA Internacional. (2011). *Justicia Electoral: Una introducción al manual de IDEA Internacional*. Suecia: Fondo Editorial IDEA Internacional.
- IDEA Internacional. (2015). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*. Estocolmo: Fondo Editorial IDEA.
- Murakami, Y. (2007). *Perú en la era del chino*. Lima: Fondo editorial del IEP.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas Electorales y Reforma Electoral*. Lima: Publicaciones IDEA Internacional.
- Nohlen, D. (2007). *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. México: Fondo IDEA Internacional.
- Rubio, M. (1997). *Ley de Partidos Políticos: Las reglas que nadie quiso aprobar*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Salcedo, C. (2017). *Rediseño organizativo del Sistema Electoral Peruano: Naturaleza, funciones y competencias de los organismos electorales*. Lima: Trabajo de Investigación para Magister en Gestión Pública.
- Sartori, G. (1976). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tamez, G., & Aguirre, V. (2015). Partidos Políticos. En X. Arango, & H. Abraham, *Ciencia Política: Perspectiva multidisciplinaria* (págs. 101-114). México: Tirant to blanch.
- Tuesta, F. (2011). El financiamiento de los partidos políticos en Perú. En D. Zovatto, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (págs. 445-482). México: Editorial UNAM.
- UNICEF. (2006). *Derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes*. Santo Domingo: Publicaciones UNICEF.

Uriarte, E. (2002). *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.

Weber, M. (1969). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zovatto, D. (2003). *Dinero y Política en América Latina, una visión comparada*. Lima: Fondo Editorial IDEA Internacional.

Artículos académicos en revistas

Bernal, C. (2003). Estructura y límites de la ponderación. *Doxa* 26, 225-238.

Bernales, E. (2006). El derecho humano a la participación política. *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, 9-32.

Boyer, J. (2008). Aproximaciones al contenido esencial del derecho de participación política. *Pensamiento Constitucional*, 359-393.

Cairo, O. (2013). El juicio político en la Constitución Peruana. *Pensamiento Constitucional*, 121-143.

Cucho, M. (2014). Principales desafíos en la supervisión del dinero y la política en el Perú. *Financiamiento de la Política en el Perú* (págs. 48-65). Lima: Fondo Editorial ONPE.

Dalla, A. (2012). Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales. *Cuaderno de Capel* 57, 25-61.

Dalla, A. (2012). Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales. En V. Autores, *Cuadernos de Capel 57: Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales* (págs. 25-61). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Ferreira, R. D. (2016). El crimen organizado y el financiamiento de la política: desafíos y respuestas. *Partidos políticos y elecciones*, 333-339.

Figueroa, E. (2014). Contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental: reglas para su determinación. *Gaceta Constitucional* n° 78, 25-31.

- Flores, L. (2013). El control constitucional sobre el antejuicio y juicio político parlamentarios. *Gaceta Constitucional*, 268-279.
- García, A. (2004). Juicio político, antejuicio y acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano. *Revista Jurídica Cajamarca*, 1-16.
- Griner, Steven; Zovatto, Daniel. (2004). "De las normas a las Buenas Prácticas: El Desafío del Financiamiento Político en América Latina". *Lectura Regional Comparada*, 295-342.
- García, A. (2008). *Acusación Constitucional, Juicio Político y Antejuicio: Desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial*. Lima: Publicaciones Departamento Académico PUCP.
- Orozco, J. (2000). "Justicia Electoral y resolución de conflictos". *Justicia Electoral*, 39-55.
- Picado, S. (2007). Derechos políticos como derechos humanos. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 48-59.
- Presno, M. (2002). La titularidad del derecho de participación política. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado Número 104*, 517-558.
- Sagástegui, C. F. (2006). "El financiamiento de los partidos políticos en el Perú". *Foro Jurídico*, 131-140.
- Tuesta, F., & Mendieta, T. (2006). Hecha la ley, ¿hecha la trampa?: una evaluación del financiamiento de los partidos políticos. *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, 59-91.
- Ulloa, F. (2006). Aplicación efectiva de las normas de financiamiento y sanciones de los partidos políticos en Iberoamerica. *Revista de Derecho Político*, 473-512.
- Valdéz, A., Huerta, D., & Aguilar, A. (2011). "Las cibercampañas en América Latina: potencialidades y limitantes". *Correspondencias & Análisis*, 3-16.

Zárate, H. (1964). La responsabilidad civil y el concepto de acto ilícito. *Lecciones y Ensayo*, 87-99.

Zovatto, D. (2008). Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. *Lectura Regional Comparada*. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete, & I. Walker, *Reforma de los partidos políticos en Chile* (págs. 159-187). Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo.

Zovatto, D. (2014). Reflexión comparada sobre el financiamiento político público. *Financiamiento de la política en el Perú* (págs. 20-35). Lima: Fondo Editorial ONPE.

Zovatto, D. (2016). El financiamiento político en América Latina. *Studia Politicae*, 39-52.

Zovatto, D., & Casas, K. (2005). Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. *Nueva Sociedad*, 48-67.

Páginas Web

BBC Mundo News. (10 de Abril de 2019). *PPK: ordenan 10 días de cárcel preliminar para el expresidente peruano Pedro Pablo Kuczynski por el caso Odebrecht*. Obtenido de BBC: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47882786>

BBC News Mundo. (17 de Abril de 2019). *Alan García: de qué acusaban al expresidente de Perú que se suicidó cuando lo fueron a detener*. Obtenido de BBC News: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47967534>

CIVILIS Derechos Humanos. (s.f de s.f de 2013). *Indivisibilidad e interdependencia de los Derechos Humanos*. Obtenido de Derechos de la Sociedad Civil: <http://derechosoc.civilisac.org/4-3-la-indivisibilidad-e-interdependencia-de-los-derechos-humanos.html>

- Diario El Comercio. (02 de febrero de 2019). *Alianza para el Progreso mantiene deuda de más de S/2 millones con la ONPE*. Obtenido de Diario El Comercio: <https://elcomercio.pe/politica/alianza-progreso-mantiene-deuda-s-2-millones-onpe-noticia-609617>
- Diario El Peruano. (20 de Marzo de 2019). *ONPE plantea identificar a los asistentes a los cócteles*. Obtenido de El Peruano: <https://elperuano.pe/noticia-onpe-plantea-identificar-a-asistentes-a-cocteles-76772.aspx>
- Diario La República. (16 de Julio de 2017). *ONPE avaló secretismo en el manejo de fondos de los cócteles de Keiko*. Obtenido de La República: <https://larepublica.pe/politica/1062466-onpe-avalo-secretismo-en-el-manejo-de-fondos-de-los-cocteles-de-keiko/>
- Diario La República. (22 de Enero de 2018). *El paraíso secreto de la familia Sánchez Paredes en Nevada*. Obtenido de La República: <https://larepublica.pe/politica/1174506-el-paraiso-secretode-la-familia-sanchez-paredes-en-nevada/>
- El Comercio. (28 de mayo de 2018). *Sanciones sin efecto: la gran deuda electoral (Informe)*. Obtenido de El Comercio: <https://elcomercio.pe/politica/sanciones-efecto-gran-deuda-electoral-informe-noticia-523125>
- El Peruano. (29 de abril de 2019). *JNE propone cancelar la inscripción de partidos*. Obtenido de Diario El Peruano: <http://www.elperuano.pe/noticia-jne-propone-cancelar-inscripcion-partidos-78032.aspx>
- JNE. (s.f de s.f de s.f). *¿Quiénes somos?* Obtenido de JNE Sitio Web: <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/176/page/Que-es-el-JNE>

Jurado Nacional de Elecciones. (s.f de s.f de s.f). *Objetivos*. Obtenido de Registro de Organizaciones Políticas:

<https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/322/page/Presentacion---Objetivos>

Mateos, A. (s.f. de s.f. de 2009). *Ciudadanos y participación política*. Obtenido de Universidad de Salamanca:

<http://buengobierno.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/ciudadanosyparticipacion.pdf>

García, D. (s.f de Enero de 2004). *¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político?* Obtenido de Domingo García Belaunde Artículos:

<http://www.garciabelaunde.com/articulos/Antejuicio.pdf>

ONPE. (6 de julio de 2019). *Financiamiento Público*. Obtenido de Sitio Web ONPE: <http://www.onpe.gob.pe/servicios/financiamiento-organizaciones-politicas/financiamiento-publico/>

ONPE, F. E. (2018). *"El financiamiento de los partidos políticos en el Perú: Sistematización de la experiencia desde la ONPE"*. Lima: ONPE.

Perú 21. (22 de Marzo de 2018). *Odebrecht: Presidentes del Perú y la región salpicados por el caso Lava Jato*. Obtenido de Perú 21: <https://peru21.pe/politica/presidentes-peru-region-salpicados-caso-lava-jato-400508>

Tavara, G. (05 de noviembre de 2018). *Las finanzas políticas en el banquillo*. Obtenido de Blog de Transparencia: <https://www.transparencia.org.pe/blog/las-finanzas-politicas-en-el-banquillo>

Transparencia Perú. (9 de Marzo de 2017). *"Ingresos y gastos de campañas electorales del 2006 al 2016"*. Obtenido de El Blog del Transparencia Perú: <https://blogdetransparencia.org.pe/2017/03/09/ingresos-y-gastos-de-campanas-electorales-del-2006-al-2016/>

Tuesta, F. (7 de Noviembre de 2013). *El Partido Civil*. Obtenido de Política: Blog de

Fernando

Tuesta

Soldevilla:

<http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/2013/11/07/el-partido-civil/>

Tullio, A. (11 de mayo de 2004). *Delitos y faltas en el Derecho Electoral: sobre la existencia de un derecho penal electoral*. Obtenido de Academia Edu:

https://www.academia.edu/10317680/DELITOS_Y_FALTAS_EN_EL_DERECHO_ELECTORAL_sobre_la_existencia_de_un_derecho_penal_electoral

Zovatto, D. (08 de Setiembre de 2009). *Los Derechos Políticos y los Derechos Humanos en América Latina*. Obtenido de Congreso de la República del Perú:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/2B5DC66BA726DBF0525762B00801AB6/\\$FILE/derechospoliticosderechoshumanos.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/2B5DC66BA726DBF0525762B00801AB6/$FILE/derechospoliticosderechoshumanos.pdf)

Sentencias e Informes

Comité de Derechos Humanos, Observación General n° 24, párrafo 5, 1996)

Comité de Derechos Humanos, Observación general 25, fundamento 14, 1996

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. (2019). *"Informe Final: Hacia la democracia del Bicentenario"*. Lima: Gobierno del Perú.

Comisión Narcopolítica. (2015). *Informe Final de la Comisión Investigadora Multipartidaria encargada de investigar y determinar la influencia del narcotráfico en los partidos políticos y movimientos regionales y locales*. Lima: Congreso de la República.

IDEHPUCP, P. A. (2018). *Fuerza Popular: ¿fuerza política o fuerza para lavar dinero?* Lima: PUCP.

STC 05741-2006-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú, 11 de noviembre de 2006)

STC 0030-2005-PI/TC (Tribunal Constitucional, 02 de febrero de 2006)

STC 1417-2005-AA/TC (Tribunal Constitucional, 08 de julio de 2005)

STC 00013-2009-PI/TC (Tribunal Constitucional, 04 de enero de 2010)

STC 00156-2012-PHC/TC (Tribunal Constitucional, 08 de agosto de 2012)

STC 3593-2006-AA/TC (Tribunal Constitucional, 04 de diciembre de 2006)

STC 045-2004-PI/TC (Tribunal Constitucional, 29 de octubre de 2005)

ANEXOS

ANEXO 1: SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA JNE

Notificación del inicio del trámite de su solicitud - SAIP/SC/JNE.

Recibidos x



Jurado Nacional de Elecciones - SAIP <fraip@jne.gob.pe>

mar., 16 jul. 16:04



para mí, fraip ▾

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA: **ADX-2019-027382**

Estimado(a) Sr(a). **ARBILDO PEREZ, NATALIA IVETT**

Le extendemos nuestro cordial saludo y a su vez hacemos de su conocimiento que con fecha 15 de Julio del 2019, solicitó mediante acceso a la información pública lo siguiente:

1. ARCHIVO DE LA RESOLUCIÓN N° 554-2014- JNE DEL 2 DE JULIO DE 2014 QUE SANCIONA A ALIANZA PARA EL PROGRESO CON UNA MULTA POR EXCESO DE APORTACIONES. INDICAR SI ACTUALMENTE SE ENCUENTRA JUDICIALIZADA 2. RESOLUCIONES QUE SANCIONAN A FUERZA POPULAR POR INFRACCION A LA NORMATIVA **ELECTORAL**

En ese sentido, le informamos que su solicitud se encuentra **EN TRÁMITE**, la misma que será atendida dentro del plazo de diez (10) días hábiles, en caso de haber una prórroga por la falta de capacidad logística u operativa o de recursos humanos de la entidad o al significativo volumen de la información solicitada, se le informará por única vez, dentro de los dos (02) días hábiles posteriores de recibida la solicitud el tiempo de entrega de la información, de conformidad con lo dispuesto en el inciso b) del artículo 11° de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y modificatorias.

Para cualquier consulta adicional, nuestras oficinas están ubicadas en Av. Nicolás de Piérola N° 1080, Cercado de Lima, el horario de atención es de 8 a 4 de la tarde, de lunes a viernes. Asimismo, se puede comunicar vía telefónica con nosotros a fin de absolver cualquier consulta adicional, al teléfono 3111700, Anexo 2120 - 2034.

Atentamente,

Luis Ernesto Grillo Teagua

Funcionario Responsable del Acceso a la Información Pública



Av. Nicolás de Piérola 1070, Lima 1 - Perú

T. (511) 311 - 1700 Anexo 2120

yclavijo@jne.gob.pe

www.jne.gob.pe



Jurado Nacional de Elecciones - SAIP <fraip@jne.gob.pe>

mar., 16 jul. 16:06



para mí, fraip ▾

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA: **ADX-2019-027251**

Estimado(a) Sr(a). **ARBILDO PEREZ, NATALIA IVETT**

Le extendemos nuestro cordial saludo y a su vez hacemos de su conocimiento que con fecha 15 de Julio del 2019, solicitó mediante acceso a la información pública lo siguiente:

-MULTAS IMPUESTAS Y SU CAUSAL A LOS PARTIDOS POLÍTICOS DURANTE 2011-2015 -MULTAS IMPUESTAS Y SU CAUSAL A PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS **ELECCIONES** GENERALES DEL 2016 -PAGO DE MULTAS IMPUESTAS -PROCESOS JUDICIALIZADOS PARA EL COBRO DE MULTAS -LISTA DE MULTAS REVOCADAS O CONFIRMADAS POR EL JNE EN RELACION A INFRACCIONES POR FINANCIAMIENTO POLITICO IMPUESTAS POR ONPE

En ese sentido, le informamos que su solicitud se encuentra **EN TRÁMITE**, la misma que será atendida dentro del plazo de diez (10) días hábiles, en caso de haber una prórroga por la falta de capacidad logística u operativa o de recursos humanos de la entidad o al significativo volumen de la información solicitada, se le informará por única vez, dentro de los dos (02) días hábiles posteriores de recibida la solicitud el tiempo de entrega de la información, de conformidad con lo dispuesto en el inciso b) del artículo 11° de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y modificatorias.

Para cualquier consulta adicional, nuestras oficinas están ubicadas en Av. Nicolás de Piérola N° 1080, Cercado de Lima, el horario de atención es de 8 a 4 de la tarde, de lunes a viernes. Asimismo, se puede comunicar vía telefónica con nosotros a fin de absolver cualquier consulta adicional, al teléfono 3111700, Anexo 2120 - 2034.

Atentamente,

ANEXO 2: OFICIO N° 00287-2019 JNE QUE RESPONDE A SOLICITUD



"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"



Lima, 26 de julio de 2019

Oficio N° 00287- 2019-SC-DGRS/JNE

Señora
NATALIA IVETT ARBILDO PEREZ
Calle Lora Y Cordero 837, 4to Piso, Cercada De Chiclayo
Lambayeque.-

ASUNTO : Respuesta a solicitud de acceso a la información pública.

REFERENCIA : ADX-2019-027251

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual solicitó de manera virtual lo siguiente:

- Multas impuestas y su causal a los partidos políticos durante 2011-2015.
- Multas impuestas y su causal a partidos políticos en las elecciones generales del 2016.
- Pago de multas impuestas.
- Procesos judicializados para el cobro de multas.
- Lista de multas revocadas o confirmadas por el JNE en relación a infracciones por financiamiento político impuestas por ONPE.

Al respecto debo manifestarle que, se advierte que el JNE no cuenta con la información total solicitada en su pedido de acceso a la información pública, es decir no contamos con los cuatro primeros puntos de dicha solicitud por no ser de nuestra competencia.

Por tal motivo, mediante Informe emitido por la Dirección General de Normatividad y Asuntos Jurídicos, la única información que se puede proporcionar por ser de nuestra competencia es la siguiente:

- Lista de multas revocadas o confirmadas por el JNE en relación a infracciones por financiamiento político impuestas por ONPE.

Dicha información ha sido remitida a su correo electrónico conforme a lo especificado en su solicitud de acceso, por tal motivo su solicitud queda atendida.

Aprovecho la oportunidad para manifestarle las muestras de mi especial consideración.

Atentamente,




Lic. LUIS ERNESTO GRILLO TEAGUA
Jefe de Servicios al Ciudadano
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES



Scanned with
CamScanner
LGT/xviii

ANEXO 3: CORREO DE RESPUESTA JNE



Jurado Nacional de Elecciones - SAIP <fraip@jne.gob.pe>

vie., 26 jul. 17:38



para mí, dcgi-saip, fraip ▼

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA: **ADX-2019-027382**

Estimado(a) Sr(a). ARBILDO PEREZ, NATALIA IVETT

Le extendemos nuestro cordial saludo y a su vez hacemos de su conocimiento que con fecha 15 de Julio del 2019, solicitó mediante acceso a la información pública lo siguiente:

1. ARCHIVO DE LA RESOLUCIÓN N 554-2014- JNE DEL 2 DE JULIO DE 2014 QUE SANCIONA A ALIANZA PARA EL PROGRESO CON UNA MULTA POR EXCESO DE APORTACIONES. INDICAR SI ACTUALMENTE SE ENCUENTRA JUDICIALIZADA 2. RESOLUCIONES QUE SANCIONAN A FUERZA POPULAR POR INFRACCIÓN A LA NORMATIVA ELECTORAL

ESTIMADA SEÑORITA NATALIA ARBILDO PEREZ PREVIO CORDIAL SALUDO, SE LE INFORMA QUE SU SOLICITUD HA SIDO ATENDIDA.

Para cualquier consulta adicional, nuestras oficinas están ubicadas en Av. Nicolás de Piérola N° 1080, Cercado de Lima, el horario de atención es de 8 a 4 de la tarde, de lunes a viernes. Asimismo, se puede comunicar vía telefónica con nosotros a fin de absolver cualquier consulta adicional, al teléfono 3111700, Anexo 2120 - 2034.

Atentamente,

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA: **ADX-2019-027251**

Estimado(a) Sr(a). ARBILDO PEREZ, NATALIA IVETT

Le extendemos nuestro cordial saludo y a su vez hacemos de su conocimiento que con fecha 15 de Julio del 2019, solicitó mediante acceso a la información pública lo siguiente:

-MULTAS IMPUESTAS Y SU CAUSAL A LOS PARTIDOS POLÍTICOS DURANTE 2011-2015 -MULTAS IMPUESTAS Y SU CAUSAL A PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS ELECCIONES GENERALES DEL 2016 -PAGO DE MULTAS IMPUESTAS - PROCESOS JUDICIALIZADOS PARA EL COBRO DE MULTAS -LISTA DE MULTAS REVOCADAS O CONFIRMADAS POR EL JNE EN RELACION A INFRACCIONES POR FINANCIAMIENTO POLITICO IMPUESTAS POR ONPE

ESTIMADA SEÑORITA NATALIA ARBILDO PEREZ PREVIO CORDIAL SALUDO, SE LE INFORMA QUE LA SOLITUD QUE USTED REALIZO MEDIANTE EL SISTEMA DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA DEL JNE HA SIDO ATENDIDA DE FORMA PARCIAL, YA QUE ALGUNOS DE SUS PEDIDOS NO SON DE COMPETENCIA DEL JNE, LO QUE HA SIDO INFORMADO MEDIANTE EL OFICIO N° 287-2019-SC/JNE QUE LE SERA NOTIFICADO EN EL DOMICILIO SEÑALADO E SU SOLICITUD.

Para cualquier consulta adicional, nuestras oficinas están ubicadas en Av. Nicolás de Piérola N° 1080, Cercado de Lima, el horario de atención es de 8 a 4 de la tarde, de lunes a viernes. Asimismo, se puede comunicar vía telefónica con nosotros a fin de absolver cualquier consulta adicional, al teléfono 3111700, Anexo 2120 - 2034.

Atentamente,

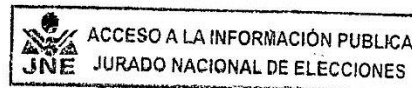
Luis Ernesto Grillo Teagua

Funcionario Responsable del Acceso a la Información Pública



Av. Nicolás de Piérola 1070, Lima 1 - Perú

ANEXO 4: RESOLUCIÓN DE MULTA APP RESOLUCIÓN N° 554-2014-JNE



Jurado Nacional de Elecciones *Resolución N.° 554 -2014-JNE*

Expediente N.° J-2013-01087
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES
RECURSO DE APELACIÓN

Lima, dos de julio de dos mil catorce

VISTO en audiencia pública del 15 de abril de 2014, el recurso de apelación interpuesto por David Abraham Toso Arcaya, personero legal titular de la organización política de alcance nacional Alianza para el Progreso, en contra de la Resolución Jefatural N.° 160-2013-J/ONPE, del 19 de agosto de 2013, y oídos los informes orales.

ANTECEDENTES

A) Expediente N.° J-2011-00735

Procedimiento efectuado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales

Informe sobre exceso de aportaciones durante el 2010

En junio de 2011, se emitió el informe sobre exceso de aportaciones recibidas por el partido político Alianza para el Progreso durante el 2010 de parte de la Universidad César Vallejo S. A. C., en la cual se concluyó que el citado partido político había recibido durante el primer semestre del 2010 aportaciones en efectivo de S/.160 000,00 (ciento sesenta mil y 00/100 nuevos soles) según lo declarado, además de S/.282 744,00 (doscientos ochenta y dos mil setecientos cuarenta y cuatro y 00/100 nuevos soles) por concepto de publicidad política emitida en su favor a través de Radio Programas del Perú, entre el 19 de agosto y el 1 de octubre de 2010. Por ende, el total de aportaciones ascendió a la suma de S/.442 744,00 (cuatrocientos cuarenta y dos mil setecientos cuarenta y cuatro y 00/100 nuevos soles), y el exceso fue de S/.226 744,00 (doscientos veintiséis mil setecientos cuarenta y cuatro y 00/100 nuevos soles).

Respecto del tercer aporte, generado en la orden de publicidad 255-I, se señaló que sería materia de un informe adicional una vez definido el costo real de la publicidad electoral, pues existía discrepancia de si el costo era de S/.712 800,00 (setecientos doce mil ochocientos y 00/100 nuevos soles) (según estimación del informe técnico: 396 avisos por 30 segundos cada uno, y el costo por segundo de S/.60,00) o de S/.178 200,00 (ciento setenta y ocho mil doscientos y 00/100 nuevos soles) (de acuerdo con el contrato privado 341159, en la cantidad de 396 avisos por 30 segundos cada uno).

Inicio de procedimiento e imposición de sanción

Mediante la Resolución Jefatural N.° 130-2011-J/ONPE, de fecha 4 de julio de 2011 (fojas 128 al 129 del Expediente N.° J-2011-00735), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (en adelante ONPE) dispuso iniciar procedimiento sancionador contra el partido político Alianza para el Progreso por la presunta infracción del artículo 30 de la Ley N.° 28094, Ley de Partidos Políticos (en adelante LPP), al recibir de la Universidad César Vallejo S.A.C. dos aportes que superaron el límite legal permitido durante el ejercicio 2010. Para ello se señaló que el exceso era de S/.226 744,00 (doscientos veintiséis mil setecientos cuarenta y cuatro y 00/100 nuevos soles).



ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
JNE JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Jurado Nacional de Elecciones

Resolución N.º 554-2014-JNE

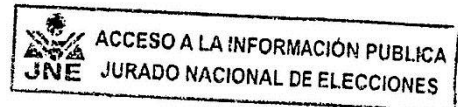
Con fecha 25 de agosto de 2011, la ONPE emitió la Resolución Jefatural N.º 160-2011-J/ONPE (fojas 79 al 84 del Expediente N.º J-2011-00735), mediante la cual se sancionó al citado partido político con una multa ascendente a S/.2 267 440,00 (dos millones doscientos sesenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y 00/100 nuevos soles), suma que equivale a diez veces el monto del exceso de parte de la Universidad César Vallejo S. A. C. durante el 2010.

Contra dicha decisión, el partido político Alianza para el Progreso, a través de su personero legal, interpuso, con fecha 9 de setiembre de 2011, recurso de reconsideración, el mismo que fue declarado infundado mediante la Resolución Jefatural N.º 197-2011-J/ONPE, de fecha 17 de octubre de 2011 (fojas 32 al 38 del Expediente N.º J-2011-00735). En razón de dicho fallo es que se interpuso el recurso de apelación el 25 de octubre de 2011.

Posición del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones

A través de la Resolución N.º 0815-2011-JNE, del 12 de diciembre de 2011, publicada en el portal electrónico institucional el 21 de diciembre del 2011, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones declaró nulas las Resoluciones Jefaturales 130, 160 y 197-2011-J/ONPE, emitidas por la ONPE, para que emita nuevo pronunciamiento tomando en consideración los siguientes parámetros:

1. No podrá, en cumplimiento de la presente resolución, incorporar nuevas causales o imputaciones a las formuladas en la resolución en virtud del cual se dispuso dar inicio al procedimiento administrativo sancionador. Dicho en otros términos, el organismo electoral solo podrá imputar al partido político Alianza para el Progreso las mismas faltas señaladas en la Resolución Jefatural N.º 130-2011-J/ONPE, de fecha 4 de julio de 2011.
2. No podrá, en cumplimiento de la presente resolución, suprimir o eliminar las causales o infracciones identificadas en la Resolución Jefatural N.º 130-2011-J/ONPE, de fecha 4 de julio de 2011 y en virtud de las cuales se dispuso iniciar el procedimiento administrativo sancionador.
3. Deberá circunscribir los alcances de su investigación y de la resolución que expida en cumplimiento del presente pronunciamiento, a dilucidar el monto del tercer aporte inicialmente identificado y valorizado por el citado organismo electoral. Es decir, la ONPE deberá limitarse a lo siguiente: a) determinar el monto del tercer aporte realizado por la Universidad César Vallejo S.A.C.; b) establecer, sumando el tercer monto a los dos (2) primeros previamente identificados, el monto total del exceso en los aportes individuales realizados por la Universidad César Vallejo S.A.C. durante el 2010; y c) determinar la cuantía de la sanción a imponerse al partido político Alianza para el Progreso.
4. Si bien el artículo 34 de la LPP dispone que la ONPE tenga un plazo de ocho (8) meses contados a partir del recibo de la documentación de la organización política, para pronunciarse sobre su regularización y adecuación y, de ser el caso, imponer las sanciones correspondientes. Si bien el partido político Alianza para el Progreso



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 554-2014-JNE

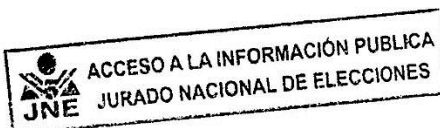
entregó su informe anual en el mes de abril de 2011, por lo que el plazo que tendría la ONPE para imponer una sanción vencería el mes de diciembre de 2011, conviene mencionar que el procedimiento administrativo sancionador se inició el mes de junio de 2011, lo que supone la interrupción del plazo antes mencionado, el mismo que será reiniciado a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución a la ONPE. Atendiendo a que no se computará el plazo entre los meses de julio y diciembre de 2011, la Oficina Nacional de Procesos Electorales tendrá, como máximo, hasta el mes de junio de 2012, para tramitar, resolver y notificar su decisión de sanción al partido político Alianza para el Progreso.

B) Expediente N.º J-2012-01135

El informe sobre exceso de aportaciones

En el mes de marzo de 2012, en cumplimiento de la Resolución N.º 0815-2011-JNE, emitida por el pleno del Jurado Nacional de Elecciones, la ONPE emitió un nuevo informe sobre el exceso de aportaciones recibidas por el partido político Alianza para el Progreso, durante el año 2010, de parte de la Universidad César Vallejo S.A.C., en la cual se concluyó lo siguiente (fojas 108 a 117 del Expediente N.º J. 2012-1135):

1. El partido político Alianza para el Progreso recibió durante el primer semestre del año 2010 aportaciones en efectivo de la Universidad César Vallejo S.A.C., por un monto total de S/. 160 000,00 (ciento sesenta mil y 00/100 nuevos soles).
2. El partido político Alianza para el Progreso recibió durante el año 2010 aportaciones de la Universidad César Vallejo S.A.C., en especie, por un monto de S/. 995 544,00 (novecientos noventa y cinco mil quinientos cuarenta y cuatro y 00/100) que resulta de la suma de S/. 282 744,00 (doscientos ochenta y dos mil setecientos cuarenta y cuatro y 00/100 nuevos soles) y S/. 712 800,00 (setecientos doce mil ochocientos y 00/100 nuevos soles), que fueron utilizados en la publicidad política emitida en su favor entre el 19 de agosto y el 1 de octubre de 2010.
3. El total de aportaciones, en efectivo y en especie, recibidas por el partido político antes citado, durante el año 2010, asciende a la suma de S/. 1 155 544,00 (un millón ciento cincuenta y cinco mil quinientos cuarenta y cuatro y 00/100 nuevos soles), suma que proviene de las aportaciones en efectivo por un monto de S/. 160 000,00 (ciento sesenta mil y 00/100 nuevos soles), y de las aportaciones en especie ascendente a la suma de S/. 995 544 (novecientos noventa y cinco mil quinientos cuarenta y cuatro y 00/100 nuevos soles).
4. Las aportaciones efectuadas por la Universidad César Vallejo S.A.C. al partido político Alianza para el Progreso durante el año 2010, que asciende a la suma de S/. 1 155 544,00 (un millón ciento cincuenta y cinco mil quinientos cuarenta y cuatro y 00/100 nuevos soles), exceden en S/. 939 544,00 (novecientos treinta y nueve mil quinientos cuarenta y cuatro y 00/100 nuevos soles) el tope máximo permitido por la LPP.
5. Finalmente, en el mencionado informe se señala que el citado partido político recibió durante el año 2010 aportaciones en exceso que, de acuerdo con el artículo 36 de la



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 354 -2014-JNE

LPP y el artículo 81, numeral 1, del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, están sujetas a una multa no menor de diez veces ni mayor de treinta veces el monto de la contribución recibida.

Inicio de procedimiento e imposición de sanción en el año 2012

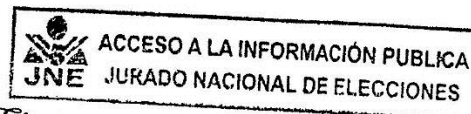
Mediante la Resolución Jefatural N.º 075-2012-J/ONPE, de fecha 17 de abril de 2012 (fojas 175 a 177 del Expediente N.º J-2012-01135), y teniendo en cuenta el informe antes detallado, la ONPE dispuso nuevamente iniciar procedimiento sancionador contra el partido político Alianza para el Progreso por la presunta infracción del artículo 30 de la LPP, al recibir aportes que superaron el límite legal permitido durante el ejercicio 2010. Para ello se señaló que el exceso de aportaciones recibido por la Universidad César Vallejo S.A.C. era de S/. 939 544,00 (novecientos treinta y nueve mil quinientos cuarenta y cuatro y 00/100 nuevos soles).

Con fecha 3 de mayo de 2012, el partido político Alianza para el Progreso, absolvió el traslado (fojas 180 a 188 del Expediente N.º J-2012-01135) de la Resolución Jefatural N.º 075-2012-J/ONPE, luego de lo cual la ONPE emitió, con fecha 28 de junio de 2012, la Resolución Jefatural N.º 107-2012-J/ONPE (fojas 50 a 57 del Expediente N.º J-2012-01135), a través de la cual sancionó al citado partido político con una multa ascendente a S/. 9 395 440,00 (nueve millones trescientos noventa y cinco mil cuatrocientos cuarenta y 00/100), suma que equivale a diez veces el monto del exceso de parte de la Universidad César Vallejo S.A.C. durante el año 2010.

Recurso de reconsideración y nulidad de la Resolución Jefatural N.º 107-2012-J/ONPE

Con fecha 17 de julio de 2012, el partido político Alianza para el Progreso interpuso recurso de reconsideración y dedujo la nulidad del acto de notificación y la nulidad de la Resolución Jefatural N.º 107-2012-J/ONPE e ineficacia del acto administrativo que contiene y, finalmente, solicitó la prescripción de la acción sancionadora (fojas 62 a 79 del Expediente N.º J-2012-01135), sobre la base de los siguientes argumentos:

1. En cuanto a la notificación de la Resolución Jefatural N.º 107-2012-J/ONPE, esta deviene en nula, toda vez que se efectuó fuera del plazo extraordinario concedido por el Jurado Nacional de Elecciones, mediante la Resolución N.º 0815-2011-JNE, que dispuso que la entidad tramite, resuelva y notifique su decisión de sanción al partido político, como máximo hasta junio de 2012. En virtud de dicho exceso en la notificación, la acción sancionadora de la ONPE prescribió.
2. En cuanto al fondo de la controversia, señala que en ninguna de las cláusulas del Contrato N.º 341159 se estipula que parte de la publicidad contratada se va a utilizar a favor del partido político Alianza para el Progreso; además, se tiene la comunicación efectuada por la Universidad César Vallejo, a través de la cual se señala que nunca realizó comunicación alguna con el citado partido político sobre aportes de publicidad.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 554 -2014-JNE

3. La universidad antes señalada ni el grupo Radio Programas del Perú se comunicaron con la tesorera del partido político sobre el referido contrato, o alguna modificación o adenda al mismo, menos aún sobre algún aporte.
4. César Acuña Peralta tiene la calidad de persona natural distinta a la persona jurídica de Alianza para el Progreso y carece de facultades para contratar, pues solo la tiene el personero del partido político.

Resolución Jefatural N.º 152-2012-J/ONPE, del 28 de agosto de 2012

Con fecha 28 de agosto de 2012, la ONPE, a través de la Resolución Jefatural N.º 152-2012-J/ONPE (fojas 28 a 34), declaró infundado el recurso de reconsideración, bajo los siguientes argumentos:

1. Respecto a la nulidad deducida

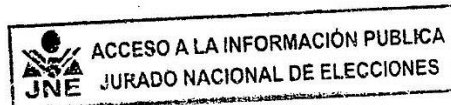
La Resolución Jefatural N.º 107-2012-J/ONPE fue notificada dentro del plazo establecido por el artículo 24 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG), que señala que toda notificación debe practicarse a más tardar dentro del plazo de cinco días, a partir de la expedición del acto que se notifique. En ese sentido, al estar debidamente notificada, y dentro de los plazos legales, no es posible amparar la solicitud de prescripción.

2. Respecto al fondo de la controversia

- a. La ONPE, siguiendo su proceso de investigación y de sanción, dentro del marco del literal c del artículo 36 de la LPP, determinó, previo informe, la existencia de contribuciones individuales superiores a los topes establecidos en el artículo 30 del cuerpo legal antes citado, motivo por el cual impuso la multa correspondiente.
- b. La ONPE, no está calificando los hechos sucedidos como contratos de naturaleza civil, laboral o comercial u otros, pues no tiene competencia para ello. Lo que ha hecho es una aplicación exclusiva de la ley de la materia.
- c. No es necesario acreditar el consentimiento o recepción de parte de la tesorera del partido político Alianza para el Progreso, por cuanto el Contrato N.º 341159 y la orden de Publicidad N.º 255, fueron suscritos por el señor César Acuña Peralta, persona que reúne la calidad de presidente de la Universidad César Vallejo y presidente - fundador del partido político antes citado.
- d. El análisis de la infracción cometida está centrado en el hecho material e inobjetable de que el partido político recibió aportes en exceso por parte de la Universidad César Vallejo.

Recurso de apelación contra la Resolución Jefatural N.º 152-2012-J/ONPE

Con fecha 4 de setiembre de 2012, el partido político Alianza para el Progreso a través de su apoderado y personero legal, interpuso recurso de apelación contra la decisión de la



Jurado Nacional de Elecciones

Resolución N.° 554-2014-JNE

ONPE, de declarar infundado el recurso de reconsideración, y en consecuencia, confirmar la sanción de multa impuesta (fojas 1 a 26 del Expediente N.° J-2012-01135).

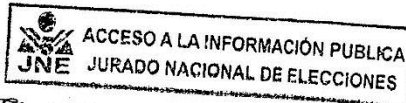
Los fundamentos alegados en el recurso de apelación son los siguientes:

Respecto a la nulidad

1. Solicita la nulidad de la Resolución Jefatural N.° 107-2012-J/ONPE, toda vez que dicha resolución fue emitida el 28 de junio de 2012 y notificada el 2 de julio de 2012, esto es, fuera del plazo concedido por el Jurado Nacional de Elecciones.
2. Desde la fecha de presentación de sus descargos, vale decir, el 5 de agosto de 2011, hasta la supuesta expedición de la Resolución Jefatural N.° 107-2012-J/ONPE, a través de la cual, le impone la sanción de multa, transcurrió más de un año, contraviniendo lo dispuesto en la LPP, que establece el plazo de ocho meses contados a partir del recibo de la documentación de la organización política, para pronunciarse sobre su regularización y adecuación y, de ser el caso, imponer las sanciones correspondientes.
3. No se ha tenido en cuenta que el Código Civil es de aplicación supletoria a las relaciones y situaciones jurídicas reguladas por otras leyes; no hacerlo atenta directamente contra el principio de legalidad, incurriendo en causal de nulidad.

Respecto al fondo de la controversia

1. En el caso de autos jamás existió aceptación por parte del partido político respecto al aporte de la Universidad César Vallejo, toda vez que, tal como lo informa el gerente comercial del grupo Radio Programas del Perú S.A. a la ONPE, no ha suscrito ningún tipo de contrato publicitario con el partido político Alianza para el Progreso.
2. Está acreditado que ni la universidad antes mencionada ni el grupo Radio Programas del Perú S.A. informaron a la tesorera sobre el referido contrato o alguna modificación o adenda, menos aún de algún aporte.
3. El partido político tampoco realizó a través de su tesorera, que es la única persona autorizada por el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de fondos partidarios, aceptación alguna del supuesto aporte realizado.
4. Si bien es cierto, César Acuña Peralta es el presidente del partido político, carece de facultades para contratar publicidad a nombre de este, pues la atribución que le confiere el artículo 21, numeral 9, del Estatuto Partidario, es la de aprobar y autorizar la difusión de las propuestas y planteamientos del partido a través de los medios de comunicación, mas no contratar.
5. En ninguna parte del Contrato N.° 341159 se establece que la publicidad era para el partido político, por lo que la Orden N.° 255-1 no se pudo ejecutar en el marco del contrato antes citado.



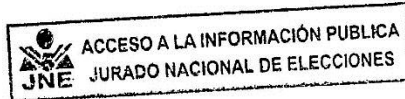
Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 554-2014-JNE

Posición del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones

A través de la Resolución N.º 1169-2012-JNE, del 19 de diciembre del 2012, publicada en el portal electrónico institucional el 8 de febrero de 2013, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones declaró fundado el recurso de apelación interpuesto por el partido político Alianza para el Progreso, y en consecuencia, declaró nula la Resolución Jefatural N.º 152-2012-J/ONPE, del 28 de agosto de 2012, que declaró infundadas las nulidades deducidas contra la Resolución Jefatural N.º 107-2012-J/ONPE, que sancionó al citado partido político por infracción de las normas sobre financiamiento de los partidos políticos, así como la Resolución Jefatural N.º 107-2012-J/ONPE, que impuso una multa allí establecida al partido político Alianza para el Progreso. En virtud de lo expuesto, dispuso que la ONPE emita nueva resolución respetando el principio de prohibición de la reforma en peor.

Dicha resolución se sustentó, fundamentalmente, en los siguientes argumentos:

1. Mediante Resolución Jefatural N.º 130-2011-J/ONPE, de fecha 4 de julio de 2011, la ONPE dispuso se inicie procedimiento sancionador contra el partido político Alianza para el Progreso, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el artículo 30 de la LPP. Luego, en ejercicio de sus potestades sancionatorias, le impuso, mediante Resolución Jefatural N.º 160-2011-J/ONPE, una multa de S/. 2 267 440,00 (dos millones doscientos sesenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y 00/100) debido a que se estableció que el referido partido político había recibido aportes en exceso, y por tanto, con infracción del artículo 30 de la Ley N.º 28094.
2. Tanto el recurso de reconsideración como el de apelación contra la referida sanción, fueron desestimados, primero mediante Resolución Jefatural N.º 197-2011-J/ONPE que declaró infundado el recurso, y luego mediante Resolución N.º 0815-2011-JNE, que declaró nulas todas las resoluciones expedidas por la Jefatura de la ONPE. Por ello, en virtud de dichas decisiones –expedidas en revisión– la Jefatura de la ONPE ha vuelto a expedir una nueva resolución, la Resolución Jefatural N.º 107-2012-J/ONPE, de fecha 28 de junio de 2012, esta vez imponiendo sanción al partido político impugnante por S/. 9 395 440,00 (nueve millones trescientos noventa y cinco mil cuatrocientos cuarenta y 00/100 nuevos soles).
3. El partido político Alianza para el Progreso, según las normas procedimentales respectivas, ejerció su derecho a impugnar; no obstante, el resultado de dicho ejercicio resultó ser más gravoso. En efecto, la sanción inicial consistente en una multa de S/. 2 267 440,00 (dos millones doscientos sesenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y 00/100), resultó, luego del ejercicio de su derecho a impugnar, en una sanción ascendente a una suma mayor, hecho que, como se ha indicado, implica claramente una infracción del principio de la prohibición constitucional de la *reformatio in peius*.
4. En efecto, dado que la prohibición de reforma peyorativa o *reformatio in peius*, se orienta precisamente a salvaguardar el ejercicio del derecho a recurrir de las personas que se hallan sometidas a un procedimiento sancionador, no puede soslayarse, en el presente caso, el hecho de que el partido político sancionado luego de ejercer su derecho a interponer recursos, vio agravada su situación, pues el



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 354 -2014-JNE

El monto de la multa que le había sido impuesta fue sustancialmente incrementada, afectándose con ello sus derechos constitucionales al debido proceso, en particular la prohibición de reforma peyorativa o *reformatio in peius*.

En contra de dicha decisión, con fecha 11 de marzo de 2013, Manuel Daría Cabrera Espinoza – Chueca, procurador público a cargo de los asuntos judiciales de la ONPE, interpuso recurso extraordinario por afectación de los derechos al debido proceso y a la tutela procesal efectiva.

Mediante el Auto N.º 2, del 25 de abril de 2013, publicado en el portal electrónico institucional el 27 de mayo de 2013, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones declaró improcedente el recurso extraordinario interpuesto por la ONPE, debido a que el citado medio impugnatorio no resulta admisible si se interpone contra una decisión que declara la nulidad del acuerdo, una decisión y del procedimiento administrativo, y a que "[...] si bien el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones limitó los alcances del ejercicio de la potestad sancionadora de la ONPE, en el sentido de que estableció que la multa que pudiese imponerse a la organización política Alianza para el Progreso no podría superar el monto de S/. 2 267 440,00 (dos millones doscientos sesenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y 00/100), independientemente del monto total en exceso en los aportes individuales realizados por la Universidad César Vallejo durante el 2010, ello no enerva el hecho de que, en estricto, este órgano colegiado no se ha pronunciado sobre el fondo de la controversia jurídica, es decir, no se ha dilucidado si, efectivamente, Alianza para el Progreso ha infringido o no las normas sobre financiamiento de organizaciones políticas."

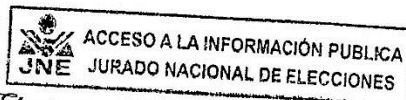
C) Expediente N.º J-2013-01087

Posición de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

A través de la Resolución Jefatural N.º 160-2013-J/ONPE, del 19 de agosto de 2013, la ONPE sancionó al partido político "Alianza para el Progreso" con una multa de S/. 9 395 440,00 (nueve millones trescientos noventa y cinco mil cuatrocientos cuarenta y 00/100 nuevos soles), que equivale a diez veces el monto de la contribución recibida en exceso, de parte de la Universidad César Vallejo S.A.C., durante el año 2010 (fojas 237 al 242 del Expediente N.º J-2013-01087).

Dicha decisión se sustentó, fundamentalmente, en los siguientes argumentos:

1. El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no ha emitido un pronunciamiento sobre el fondo en el procedimiento sancionador seguido en contra del partido político Alianza para el Progreso.
2. El Jurado Nacional de Elecciones no ha declarado nula la Resolución Jefatural N.º 075-2012-J/ONPE, que fue la que dio inicio al procedimiento sancionador contra el partido político Alianza para el Progreso.
3. La ONPE ha llevado a cabo y circunscrito su actividad de investigación para verificar el monto del tercer aporte recibido por el partido político Alianza para el Progreso, conforme a lo ordenado por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones a través de la Resolución N.º 815-2011-JNE.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 554-2014-JNE

4. La ONPE no puede sancionar tomando en consideración un parámetro distinto a la suma identificada como exceso, ya que ello supondría renunciar y desnaturalizar las competencias de verificación y control del citado organismo.

5. La sanción impuesta es la mínima que permite el artículo 36 de la LPP.

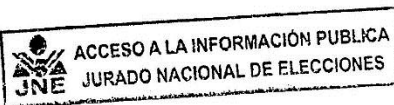
6. No procede invocar el principio de reforma en peor porque la Resolución Jefatural N.º 160-2011-J/ONPE, que impuso la multa de S/. 2 267 440,00 (dos millones doscientos sesenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y 00/100 nuevos soles), fue declarada nula, por el propio Jurado Nacional de Elecciones, con la Resolución N.º 0815-2011-JNE, lo cual impide una relación entre los procedimientos sancionadores iniciados en su oportunidad.

Consideraciones del apelante

Con fecha 27 de agosto de 2013, David Abraham Toso Arcaya, personero legal titular del partido político Alianza para el Progreso, interpone recurso de apelación en contra de la Resolución Jefatural N.º 160-2013-J/ONPE (fojas 01 al 25 del Expediente N.º J-2013-01087), alegando, fundamentalmente, lo siguiente:

Sobre la invalidez de la tramitación del procedimiento por haber operado la prescripción

1. El plazo máximo de treinta días señalado en el artículo 91 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios que tiene la jefatura de la ONPE para emitir la resolución correspondiente, se encuentra comprendido dentro del plazo de ocho meses que confiere el artículo 34 de la LPP.
2. Vencido el plazo de ocho meses al que hace referencia el artículo 34 de la LPP, el cual es perentorio, la gerencia de supervisión de fondos partidarios no tenía capacidad legal para emitir informe alguno estableciendo responsabilidad al partido político Alianza para el Progreso.
3. Del Informe Técnico/CE ERM-10 N.º 05-GSFP/ONPE, de fecha 13 de abril del 2011, se advierte que el partido político Alianza para el Progreso cumplió con hacer entrega de la información a la que se refiere el tercer párrafo del artículo 34 de la LPP, el 22 de octubre de 2010, por lo que el plazo para iniciar el procedimiento administrativo sancionador venció el **21 de junio de 2011**. No obstante, esto último se produjo recién, a través de la Resolución Jefatural N.º 130-2011-J/ONPE, de fecha **4 de julio de 2011**; mientras que la Resolución Jefatural N.º 160-2011-J/ONPE, que impone la sanción es del **25 de agosto de 2011**. Así, conforme puede advertirse, el procedimiento administrativo sancionador en contra del partido político Alianza para el Progreso se inició cuando ya había operado la prescripción.
4. Si bien las Resoluciones Jefaturales N.º 130-2011-J/ONPE y N.º 160-2011-J/ONPE, fueron declaradas nulas por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones a través de la Resolución N.º 815-2011-JNE, ello se debió por otras violaciones al principio de legalidad, por lo que los vicios de nulidad referidos a la prescripción subsisten a la fecha.



Jurado Nacional de Elecciones

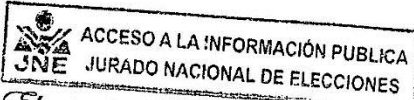
Resolución N.º 554-2014-JNE

Sobre la nulidad de la Resolución N.º 815-2011-JNE

1. La Resolución N.º 815-2011-JNE, resulta lesiva del principio de legalidad, ya que desconocen y contravienen lo dispuesto en el artículo 34 de la LPP, el artículo 91 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, el artículo 136, numeral 1, y el artículo 233 de la LPAG.
2. La Resolución N.º 0815-2011-JNE, parte de una premisa errada, porque el partido político Alianza para el Progreso presentó su informe anual en octubre del 2010, no así en abril del 2011.
3. La prórroga del plazo señalado en el artículo 34 de la LPP, establecida en la Resolución N.º 815-2011-JNE, contraviene lo dispuesto en los artículos 136, numerales 1 y 3, de la LPAG, que establece los requisitos especiales y concurrentes para habilitar una prórroga, los cuales no se cumplen en el presente caso.
4. La Resolución N.º 815-2011-JNE, en esencia, implicaba conceder una prórroga para que se emita una resolución de sanción, antes que para ampliar los alcances de la investigación que le correspondía realizar a la ONPE, lo que implica una afectación al principio de imparcialidad.
5. La prórroga del plazo otorgada a través de la Resolución N.º 815-2011-JNE, no había sido solicitada por ninguna de las partes.
6. La Resolución N.º 815-2011-JNE, al disponer una prórroga para que la ONPE emita un nuevo pronunciamiento, vulnera las reglas sobre la prescripción, en sede administrativa, previstas en el artículo 233 de la LPAG.

Sobre la nulidad de la Resolución N.º 160-2013-J/ONPE

1. La Resolución N.º 160-2013-J/ONPE, resulta lesiva de los principios de legalidad y de imparcialidad, por cuanto se emitió sin previamente haber emitido un pronunciamiento sobre el escrito presentado el 14 de agosto del 2013, en la que se precisaba que la jefatura de la ONPE carecía de facultades para imponer sanción alguna, al haber prescrito la misma.
2. La Resolución N.º 160-2013-J/ONPE, resulta lesiva del derecho a la debida motivación, debido a que no se pronuncia ni alude a los argumentos de defensa presentados por el partido político Alianza para el Progreso durante el procedimiento administrativo sancionador.
3. La Resolución N.º 160-2013-J/ONPE se ha limitado a desvirtuar los argumentos del Jurado Nacional de Elecciones contenidos en la Resolución N.º 1169-2012-JNE, sin tomar en cuenta que el sujeto contra el que se tramita el procedimiento sancionador es el partido político Alianza para el Progreso.
4. Al haberse declarado, a través de la Resolución N.º 0815-2011-JNE, la nulidad de las resoluciones jefaturales anteriores, la Resolución Jefatural N.º 160-2013-J/ONPE, debió de efectuar nuevamente un análisis integral sobre el fondo de la controversia, y no limitarse a sustentar su posición en el informe del gerente comercial del Grupo RPP.
5. El Informe del Gerente Comercial del Grupo RPP que sirve de sustento de la Resolución N.º 160-2013-J/ONPE, es apócrifo y carece de validez legal.
6. No resulta suficiente el dicho o afirmación del gerente comercial del grupo RPP, para darle validez a sus declaraciones y, sobre la base de ello, sustentar una sanción administrativa.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 554 -2014-JNE

7. La Orden de Publicidad N.º 255-1 no constituye un medio de prueba idóneo para establecer ninguna responsabilidad.
8. Se contraviene el principio de reforma en peor, conforme lo ha indicado el Jurado Nacional de Elecciones en la Resolución N.º 1169-2012-JNE, ya que, como consecuencia del ejercicio de su derecho a impugnar una decisión administrativa, se ha visto colocado en una situación más gravosa a aquella que ameritó la impugnación misma.

Sobre el fondo de la pretensión: la sanción impuesta

1. Se le atribuye responsabilidad objetiva al partido político Alianza para el Progreso, lo que resulta contrario al principio de culpabilidad, toda vez que se le imputa haberse beneficiado con la difusión de propaganda electoral, en un medio de comunicación, contratada por un tercero, en este caso, la Universidad César Vallejo S.A.C., sin que haya mediado previa intervención o aceptación del órgano o representante competente de la organización política.
2. Sustentar la sanción única y exclusivamente en virtud del exceso en los aportes permitidos por particulares resultaría contrario al principio de causalidad.
3. Lo que se sanciona con el tipo imputado en el presente caso, es la aceptación o el recibo de aportaciones privadas en exceso, por lo tanto, si la tesorera de la organización política no tuvo participación en la celebración del negocio jurídico, no podía haber conocido no solo la aportación, sino tampoco el importe de las mismas, a efectos de dilucidar si es que ello suponía un exceso. Dicho en otros términos, sin la intervención o aceptación de la tesorera de la organización política, no puede imputarse, en estricto, la infracción prevista en el artículo 30 de la LPP, ya que el partido político, como tal, no ha expresado válidamente su voluntad de aceptar o recibir la donación.
4. La transferencia a título gratuito de publicidad es, en el fondo, una donación, modalidad contractual que requiere, para su perfeccionamiento, de la aceptación o consentimiento por parte del beneficiario (artículo 1352 del Código Civil), que solo podía manifestada por la tesorera del partido político Alianza para el Progreso.

El informe de fiscalización

A través del Informe N.º 322-2013-DNFPE/JNE, del 10 de octubre de 2013, remitido por Alberto Takao Kuroiwa Bermejo, Director Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales encargado del Jurado Nacional de Elecciones (fojas 636 al 640 del Expediente N.º J-2013-01087), se concluye que se encuentra acreditada la comisión de la infracción imputada, por lo que resulta proporcional y válida la sanción impuesta.

CUESTIONES EN DISCUSIÓN

Las materias controvertidas en el presente caso consisten en determinar lo siguiente:

1. Si había operado el plazo de prescripción para el inicio del procedimiento administrativo sancionador en contra de la organización política de alcance nacional Alianza para el Progreso.



Jurado Nacional de Elecciones

Resolución N.º 354-2014-JNE

2. Si la Resolución N.º 160-2013-J/ONPE ha vulnerado el derecho a la debida motivación respecto de la organización política de alcance nacional Alianza para el Progreso.
3. Si con la imposición de la multa en la Resolución N.º 160-2013-J/ONPE, se ha vulnerado el principio que proscribe la reforma en peor.
4. Si se incurre en la conducta imputada.

CONSIDERANDOS

Sobre la alegada prescripción para el inicio del procedimiento administrativo sancionador

1. El recurrente alega que el plazo para iniciar el procedimiento administrativo sancionador venció el 21 de junio de 2011, habida cuenta que la organización política de alcance nacional Alianza para el Progreso cumplió con entregar la información a la que se refiere el tercer párrafo del artículo 34 de la LPP, el 22 de octubre de 2010. En ese sentido, la parte apelante entiende que el plazo previsto en el artículo 91 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado por Resolución Jefatural N.º 060-2005-J-ONPE, se encuentra comprendido dentro del plazo de ocho meses al que se refiere el artículo 34 de la LPP.
2. Al respecto, cabe mencionar que el artículo 34 de la LPP establece expresamente lo siguiente:

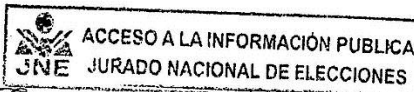
"Artículo 34.- Verificación y control

Los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital deben prever un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a los estatutos.

La verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital corresponden exclusivamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

Los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital presentan ante la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, **en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual**, un informe financiero. Asimismo, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios puede requerir a los partidos y organizaciones políticas para que, **en el plazo que les indique**, presenten una **relación de las aportaciones a que se refiere el artículo 30**, que contiene el importe de cada una de ellas y, en su caso, los **nombres y direcciones de las personas que las han realizado**.

La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, **en el plazo de ocho meses contados desde la recepción de la documentación señalada en el párrafo anterior**, se pronunciará sobre la regularidad y adecuación a lo dispuesto en la presente ley, aplicando, en su caso,



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 554 -2014-JNE

Las sanciones respectivas de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 de la presente ley."
(Énfasis)

Por su parte, el artículo 91 del Reglamento, invocado por la parte apelante, señala que:

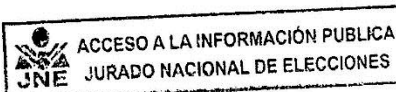
"Artículo 91.- Análisis y decisión de la jefatura de la ONPE

Con la información recibida de la Gerencia, el/la Jefe/Jefa de la ONPE toma la decisión correspondiente.

Puede disponer que sean realizadas actuaciones complementarias que sean indispensables para resolver el procedimiento.

El plazo máximo que tiene el/la Jefe/Jefa de la ONPE para pronunciarse, es de treinta (30) días."

3. Una interpretación sistemática y unitaria de ambas disposiciones o enunciados normativos permite extraer las siguientes normas:
- a. El deber de las organizaciones políticas de presentar los informes financieros, en lo que se refiere al artículo 34 de la LPP, es de periodicidad anual. Por lo tanto, el hecho de que la organización política realice entregas o informes parciales durante el mismo ejercicio anual, no enerva el deber normativo-legal de esta última —entiéndase, la organización política— de elaborar y remitir a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el informe anual, una vez concluido el ejercicio correspondiente.
 - b. Como consecuencia del deber antes mencionado, el plazo de seis (6) meses para entregar el informe anual, se computa a partir del cierre del inmediatamente anterior.
 - c. El plazo de ocho meses que posee la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios para evaluar la regularidad y adecuación del informe anual presentado por las organizaciones políticas, se computa a partir del recibo de dicho informe. Por lo tanto, dicho plazo no inicia a partir del día siguiente de culminado el ejercicio anual o de recibido el informe parcial que remita la organización política antes del vencimiento del citado ejercicio anual.
 - d. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios no tiene competencia para imponer sanciones por infracción de las normas sobre financiamiento a las organizaciones políticas.
 - e. El periodo que tiene la jefatura de la Oficina Nacional de Procesos Electorales para emitir un pronunciamiento sobre la adecuación y regularidad del informe financiero anual, se computa a partir del día siguiente de recibido el informe que remite la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.
 - f. Los plazos que tiene, por un lado, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, para evaluar el informe financiero anual que presentan las organizaciones políticas y, por otro, la jefatura de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, para pronunciarse sobre dicho informe emitido por la Gerencia, son distintos y sucesivos. Es decir, para que inicie el cómputo del plazo de la jefatura de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, resulta preciso que la Gerencia haya emitido el informe respectivo.



Jurado Nacional de Elecciones

Resolución N.º 554-2014-JNE

4. A partir de las normas que claramente se desprenden de las disposiciones citadas por el propio recurrente, siendo que incluso podrían extraerse de una interpretación literal y semántica de las mismas, se puede concluir que el plazo para iniciar el procedimiento administrativo sancionador no había prescrito o vencido el 21 de junio de 2011, puesto que todavía se encontraba vigente el plazo para que la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios emita un pronunciamiento sobre la regularidad o adecuación del informe financiero anual remitido por la organización política. Por tal motivo, dicho extremo del recurso de apelación debe ser desestimado.

5. Sin perjuicio de lo expuesto en el considerando anterior, este órgano colegiado considera necesario absolver la interrogante: ¿cuál es el plazo para iniciar el procedimiento administrativo sancionador?

Adviértase que la LPP regula un plazo de ocho meses, pero para que la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios analice la regularidad y adecuación a la LPP del informe financiero anual que presente una organización política. Tomando en cuenta que dicha gerencia no tiene la titularidad de la potestad sancionadora, no puede comprenderse dentro de dicho plazo, aquel que se tiene para iniciar un procedimiento administrativo sancionador, puesto que la gerencia en cuestión solo podría recomendar el inicio del citado procedimiento y la imposición de la sanción correspondiente.

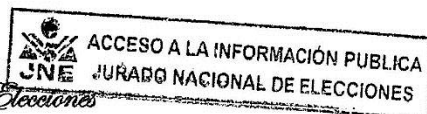
Por su parte, el artículo 91 del Reglamento prevé un plazo de treinta días hábiles para que el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales emita pronunciamiento, sin embargo, no se precisa si dicho plazo está referido a la determinación de abrir o no procedimiento administrativo sancionador o si alude al periodo en el cual se debe tramitar y concluir dicho procedimiento.

6. De considerarse que el plazo previsto en el artículo 91 del Reglamento hace referencia al plazo para el inicio del procedimiento administrativo sancionador, la consecuencia práctica sería la duplicación del periodo de incertidumbre jurídica del particular, en este caso, la organización política. Efectivamente, tendría que computarse el plazo de treinta días para el inicio del procedimiento sancionador, más los treinta días hábiles que, como máximo, podría demorar la tramitación y resolución del citado procedimiento (artículo 142 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General), además del plazo de cinco días que se tiene para notificar tanto el inicio del procedimiento como lo que se decida en este (artículo 24 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General).

Por su parte, si se considera que el plazo previsto en el artículo 91 del Reglamento alude al plazo para iniciar, tramitar y resolver el procedimiento administrativo sancionador, nos encontraríamos ante un único plazo, de tal manera que durante los treinta días a los que hace referencia dicho artículo, el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales deberá emitir y notificar la resolución que dispone el inicio del procedimiento administrativo sancionador, disponer la realización de actuaciones complementarias (lo que podría implicar el requerimiento de documentación complementaria), y resolver el procedimiento en cuestión. A dicho plazo, podría adicionarse los cinco días que, como máximo se tienen para notificar la resolución (artículo 24 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General).



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 554-2014-JNE



Entre ambas interpretaciones, este órgano colegiado estima que debe optarse por la segunda de ellas, por cuanto resulta más favorable a los principios de economía y celeridad procesal, además de optimizar el principio de seguridad jurídica, ya que importa la exigencia de que se resuelva la situación jurídica del particular en el menor plazo posible.

Sobre la alegada vulneración del derecho a la debida motivación

7. El recurrente alega que, al haberse declarada la nulidad de las resoluciones anteriormente emitidas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la Resolución Jefatural N.º 160-2013-J/ONPE, debió de haber efectuado, nuevamente, un análisis integral sobre el fondo de la controversia.
8. Al respecto, debe precisarse que este Supremo Tribunal Electoral no ha emitido pronunciamiento sobre el fondo de la controversia en el presente caso, ni en la Resolución N.º 00815-2011-JNE, del 12 de diciembre de 2011 (Expediente N.º J-2011-00735), ni en la Resolución N.º 1169-2012-JNE, del 19 de diciembre de 2012 (Expediente N.º J-2012-01135). Por lo tanto, no puede concluirse que este órgano colegiado cuenta con un pronunciamiento, con calidad de cosa juzgada electoral, en la que concluya que la organización política de alcance nacional Alianza para el Progreso infringió 30 de la LPP, en lo relativo al monto máximo de aportes privados realizados por una misma persona natural o jurídica, ni por el exceso en los aportes por S/. 226 744,00 (doscientos veintiséis mil setecientos cuarenta y cuatro y 00/100 nuevos soles), ni por S/. 939 544,00 (novecientos treinta y nueve mil quinientos cuarenta y cuatro y 00/100 nuevos soles).

No obstante que este Supremo Tribunal Electoral haya declarado la nulidad de las resoluciones jefaturales anteriores, debe recordarse que ello se debió a transgresiones de naturaleza procedimental: primero, porque no se realizó un análisis integral del exceso de los aportes durante todo el ejercicio anual y, luego, porque se había transgredido el principio de proscripción de reforma en peor.

9. En ese sentido, al haberse circunscrito las nulidades a infracciones de índole procedimental y no haberse efectuado un análisis sobre la valoración de fondo realizada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, este órgano colegiado considera que resulta admisible que el citado organismo constitucional autónomo, en la resolución impugnada, a efectos de salvaguardar el derecho a la debida motivación de Alianza para el Progreso, se remita al análisis de fondo efectuado en las resoluciones que fueron anuladas, por vicios de procedimiento, por el Supremo Tribunal Electoral, siendo que, en todo caso, debió profundizar dicho análisis ante las nuevas alegaciones, argumentos o documentos, relativos a la infracción imputada, presentados por la organización política.
10. Asimismo, debe tomarse en consideración que nos encontramos ante la misma la organización política, ante la misma imputación, sustancialmente ante los mismos o similares documentos que sustentan la imposición de la sanción impuesta por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, y ante pronunciamientos sucesivos que se emiten como consecuencia de nulidades sustentadas en vicios procedimentales, por lo



Jurado Nacional de Elecciones

Resolución N.° 554-2014-JNE

que la reiteración expresa de una motivación expuesta en más de una oportunidad, dirigida a un caso concreto y a un mismo destinatario, resultaría inoficiosa, por lo que su omisión no constituiría, *per se*, una vulneración al derecho a la debida motivación de la parte apelante.

Así, es preciso recordar que no toda transgresión de los derechos al debido procedimiento o a la debida motivación acarrearán necesariamente la nulidad de la decisión administrativa o de todo el procedimiento, sino solo aquellas que revistan de singular gravedad y que anulen la posibilidad del ejercicio de los derechos que comprende el debido proceso (derecho de defensa, derecho a la prueba, derecho de acceso a los recursos, etc.).

11. Atendiendo a ello, corresponde dar cuenta de la fundamentación relevante expuesta tanto en la resolución impugnada como en los pronunciamientos anteriores emitidos por la Oficina Nacional de Procesos Electorales relacionados al presente caso:

a. Resolución N.° 160-2013-J/ONPE, del 19 de agosto de 2013 (fojas 71 al 76)

"Que, como primer punto debemos considerar que el JNE no ha declarado nula la Resolución Jefatural N.° 075-2012-J/ONPE, la cual da inicio al procedimiento sancionador contra APP, advirtiéndose que dicho partido recibió como aportes en exceso la suma de: Novecientos Treinta y Nueve Mil Quinientos Cuarenta y Cuatro y 00/100 nuevos soles (S/, 939, 544.00);

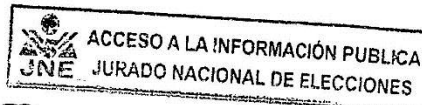
[...]

Que adicionalmente a lo mencionado, la ONPE cursó el Oficio N.° 040-2012-JAVC-GSFP/ONPE, al Gerente Comercial del Grupo RPP, Sr. Benjamín Otero Santa María, en el que se le consulta lo siguiente: nombre de la persona que solicitó la emisión de la Orden de Publicidad N.° 255-1, transmitida a favor de APP; documentación dirigida a la UCV o a APP acreditando el cumplimiento de la orden de la publicidad antes citada y documentación de carácter contable o tributario referida a dicha orden, por concepto de servicios de publicidad electoral contratados por la UCV. En respuesta a la ONPE, el Grupo RPP, mediante Oficio GC-025-2012 de fecha 21 de junio de 2012, contesta que: "las coordinaciones para la emisión de la orden de publicidad N.° 255-1 fueron coordinadas directamente con la Universidad César Vallejo", asimismo, se menciona que dicha universidad fue informada de los horarios de transmisión de publicidad (se adjunta documento de horarios de transmisión teniendo como cliente a la UCV y como línea de producto a APP);

Que, con los documentos emitidos por el Gerente Comercial del Grupo RPP se ha probado fehacientemente el aporte de la UCV a APP. [...]

[...]

Que, de este modo, consideramos que no hay forma de que la ONPE sancione teniendo en cuenta un monto distinto a la suma identificada como exceso, sanción que al aplicarse se encuentra dentro del Principio de Razonabilidad, recogido en el numeral 1.4 de la Ley N.° 27444, lo contrario significaría renunciar y desnaturalizar la competencia de verificación y control que la ONPE tiene asignada;



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 554-2014-JNE

Que, al respecto, debe considerarse que la sanción a imponerse es la mínima permitida por ley, como es 10 veces la contribución recibida, de acuerdo al literal c) del artículo 36 de la Ley N.º 28094."

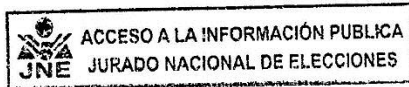
b. Resolución Jefatural N.º 160-2011-J/ONPE, del 26 de agosto de 2011 (fojas 79 al 84).

"Que, conforme a lo antes señalado, queda acreditado que APP ha hecho uso de publicidad radial contratada por la UCV, durante el año 2010, y transmitida a través del Grupo RPP entre el 19 de agosto y el 1 de octubre del año 2010. Sin embargo, en cuanto al desconocimiento aludido por el referido partido, éste queda desvirtuado toda vez que con fecha 22 de noviembre de 2010, el Área de Verificación y Control de la GSFP mediante Oficio N.º 189-2010-JAVC-GSFP/ONPE dirigido a la tesorera del partido, como parte del proceso de verificación y control, comunicó que en la información de gastos de campaña electoral de las Elecciones Regionales y Municipales 2010 presentada por la referida organización política, no había incluido los gastos de publicidad estimados por la supervisora de medios contratada por la ONPE, adjuntándole el detalle respectivo y solicitante información sobre dicho punto;

Que con fecha 7 de diciembre de 2010, mediante Oficio N.º 1147-2010-GSFP/ONPE la GSFP comunica a la tesorera de APP, que se había determinado que el partido recibió aportaciones en especie por el equivalente de Doscientos Ochenta y Dos Mil Setecientos Cuarenta y Cuatro con 00/100 Nuevos Soles (S/. 282,744.00), provenientes de la UCV por concepto de publicidad política, solicitándole informar las razones por las cuales, dicha publicidad no fue incluida en la rendición de cuentas presentada a la ONPE, extendiéndose estas comunicaciones al presidente del partido mediante Oficios Nros. 1163 y 1189-2010-GSFP/ONPE de fechas 16 y 28 de diciembre de 2010, tal como consta en el "Informe sobre exceso de aportaciones recibidas por el partido político Alianza para el Progreso, durante el año 2010, de parte de la Universidad César Vallejo", (en adelante el Informe sobre exceso de aportaciones), debidamente notificado a APP con fecha 5 de julio de 2011;

Que, el segundo aspecto del descargo formulado por APP indica: "Por la misma razón expuesta precedentemente, es decir, el desconocimiento de la existencia de la Orden N.º 255, del Contrato N.º 341159, así como de la existencia de las Facturas N.º 001-0080284, 001-0081194 y 001-0082086, así como de la modalidad bajo la cual se había efectuado el uso de la publicidad, es que la Tesorera del Partido no declaró dicha suma como un aporte de la Universidad César Vallejo S.A.C. o el Grupo "Radio Programas del Perú" (Grupo RPP) a nuestro favor, pues no tuvo intervención alguna en dicha operación. es más, en ningún momento el grupo "Radio Programas del Perú" (Grupo RPP) la convocó para los fines a que se contrae el último párrafo del artículo 55 y los incisos 2 y 4 del artículo 61 del "Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios". pues de haberlo hecho seguramente que se habría percatado de la imposibilidad de aceptar una donación de tal naturaleza". Sobre esta precisión formulada por el partido político Alianza para el Progreso, resulta cierto que de acuerdo a nuestro ordenamiento legal, la publicidad solo puede ser contratada por el tesorero del partido político (artículo 40 de la Ley N.º 28094), así también no existe la obligación de los medios de comunicación de convocar a los tesoreros de las organizaciones políticas para que estos cumplan con sus obligaciones legales;

[...]



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 554-2014-JNE

Que, al respecto, debe observarse que no se encuentra en cuestión si APP ha suscrito o no contratos con el Grupo Radio Programas del Perú (Grupo RPP) o con la UCV sino la vulneración de las normas por parte del referido partido político, al haber recibido aportaciones en exceso durante el año 2010, de parte de la referida casa de estudios, [...]

Que, en cuanto al contrato de mutuo que menciona haber celebrado APP con la UCV, el 5 de julio de 2011, fecha en que fue notificada la indicada organización política con el Informe sobre exceso de aportaciones, se pretendería evadir hechos consumados (aporte recibido y materializado), careciendo dicho acto jurídico de la formalidad prevista en el artículo 44 del Reglamento, citado por la propia apoderada y representante ley del partido político, pues dicho acuerdo no cuenta con firmas legalizadas ante notario público;

[...]

Que, por lo mencionado, la conversión de aportaciones en exceso provenientes de la UCV a APP en una operación de préstamo, carece de credibilidad y transparencia sobre la forma de obtención del financiamiento privado por parte de la mencionada organización política. Además de las situaciones descritas, la GSFP ha observado que el representante, fundador y presidente del partido político Alianza para el Progreso (deudor) es la misma persona que representa o que es propietaria de la UCV (acreedor);"

c. Resolución Jefatural N.º 197-2011-J/ONPE, del 17 de octubre de 2011 (fojas 85 al 91)

"Que, en ese sentido, uno de los documentos fundamentales que prueban la materialización del aporte por concepto de publicidad, es la Orden de Publicidad N.º 255, suscrita por el señor César Acuña Peralta, en su calidad de representante de la universidad, dicho documento tiene como observaciones lo siguiente: "Spot de Campaña Política de Alianza para el Progreso", con lo cual queda claro la persona jurídica que aporta y la finalidad del mismo.

[...]

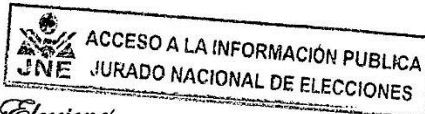
Que, de acuerdo a los fundamentos antes expuestos, resulta irrelevante evaluar si el señor César Acuña Peralta ha firmado carta u oficio en el cual autorice que se ceda a APP el tiempo de publicidad contratado al Grupo RPP por la universidad, como exponen los impugnantes, más aún si en ningún momento han discutido la contratación y pago de la publicidad hecha por la mencionada persona jurídica, que es el punto central de la infracción;

[...]

Que, asimismo, debe precisarse que la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios con Oficio N.º 1147-2010-GSFP/ONPE, recibido el 9 de diciembre de 2010 por APP, menciona claramente que la publicidad política contratada por la universidad a favor de APP constituye una financiación en la modalidad de aporte en especie, y que sin embargo no ha sido incluida en la información de ingresos/aportaciones y gastos de campaña presentada por el partido.

[...]

Que, al respecto, debemos decir que deben separarse los supuestos regulados por la norma respecto al rubro sobre publicidad. Así, tanto el artículo 40 de la Ley N.º 28094, Ley



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 554 -2014-JNE

de Partidos Políticos, como el artículo 55 del reglamento, al determinar que el tesorero tiene, de manera exclusiva, la atribución de contratar publicidad, está referida a aquella que la organización política puede contratar directamente, para hacer uso de su campaña electoral, por ello, las normas mencionadas establecen plazos, formas de contratación u otros aspectos, a fin de regular una competencia electoral en igualdad de condiciones y no está vinculada esta obligación, a la publicidad ya contratada por terceros, y que estos la destinen luego como un aporte en especie a favor de una organización política.

[...]

Que, asimismo, debemos mencionar que de acuerdo al artículo 21 del Estatuto del Partido Político Nacional Alianza para el Progreso, el Presidente-Fundador Vitalicio de este partido es el señor César Acuña Peralta, y de acuerdo a la Partida N.º 11000289 de la Oficina Registral Trujillo figura como Presidente del Directorio de la Universidad César Vallejo S.A.C., el señor César Acuña Peralta, directorio que fue elegido por el periodo febrero 2011-2014. En tal sentido, se puede concluir que existe una vinculación directa entre la parte deudora y la parte acreedora, con lo cual no estaríamos ante un contrato de mutuo, en donde el mutuante es una persona totalmente distinta al mutuuario, por lo que entre ellas existirían obligaciones recíprocas, sino ante actos de administración ejecutados bajo el control y supervisión de una misma persona natural, al margen de que la representación en la celebración del supuesto contrato de mutuo sea ejercida por terceros;"

d. Resolución Jefatural N.º 107-2012-J/ONPE, del 28 de junio de 2012 (fojas 106 al 113)

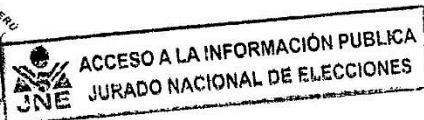
"Que, al respecto, debemos señalar que no es necesario acreditar consentimiento o recepción por parte de la tesorera de APP, conforme lo señala el descargo presentado, por cuanto el Contrato N.º 341159 y la Orden de Publicidad N.º 255 fueron suscritos por el señor César Acuña Peralta, persona que tiene la calidad de Presidente de la UCV y Presidente Fundador de APP. Luego, al tener dicha universidad la calidad de cliente/anunciador y por la suscripción del referido contrato se obtuvo un bono a favor de la universidad, materializado en la Orden de Publicidad N.º 255-1, por lo que ambas órdenes se encontraban relacionadas; motivo por el cual no resulta verosímil alegar el desconocimiento de esta última. Lo anteriormente descrito consta en la comunicación del Grupo RPP, de fecha 30 de noviembre de 2010, remitida a la ONPE por el Gerente Comercial Max Iglesias Dulanto;

Que, un argumento adicional sobre este punto, es que resulta suficientemente acreditado que el señor César Acuña Peralta, en su condición de "Presidente-Fundador" de APP, contaba con la atribución de aprobar y autorizar la difusión de las propuestas y planteamientos del partido a través de los medios de comunicación, tal como consta en el numeral 9, Artículo 21 del Estatuto partidario;

[...]

Que, conforme a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 230 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, basta acreditar la relación causal entre la infracción y la actuación del administrado para imputarle la misma, no significando que esta imputación enerve la necesidad de realizar el correspondiente procedimiento para el deslinde de responsabilidades, tal como sucediera en el presente caso;

Que, de acuerdo a lo expuesto, el requisito de tipicidad previsto en la Ley de Partidos Políticos, para proceder a la imposición de la sanción, es la acreditación del aporte en



Jurado Nacional de Elecciones

Resolución N.º 554-2014-JNE

exceso, sin que sea necesario demostrar su recepción por parte de los representantes de APP;"

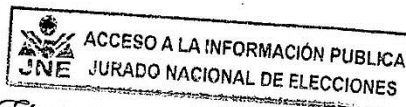
12. En ese sentido, tomando en cuenta que: a) independientemente de las nulidades dispuestas por este órgano colegiado, la organización política recurrente fue notificada de todas las resoluciones antes mencionadas, b) a pesar de que no se ha emitido, a la fecha, un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión, no es la primera oportunidad que este órgano colegiado conoce del presente procedimiento, y c) la organización política recurrente, como ocurrió en los medios impugnatorios que ameritaron los pronunciamientos anteriores de este Supremo Tribunal Electoral, ha realizado defensa sobre el fondo de la imputación en mérito de la cual se le impone la sanción; se concluye que lo que se presenta en el caso concreto, más que una alegada transgresión a la debida motivación, es una discrepancia con los parámetros o criterios interpretativos y argumentos utilizados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales para justificar la imposición de la sanción, por lo que corresponde desestimar dicho argumento del recurso de apelación, en aras de favorecer la emisión de un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión.

Sobre la alegada contravención al principio de proscripción de la reforma en peor

13. El recurrente sostiene que se transgrede el principio de prohibición de la reforma en peor y, con ello, lo resuelto por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en la Resolución N.º 1169-2012-JNE, que declaró nula la Resolución Jefatural N.º 152-2012-J/ONPE, del 28 de agosto de 2012, y dispuso que la Oficina Nacional de Procesos Electorales emita una nueva resolución respetando el principio antes mencionado.

Por su parte, la Oficina Nacional de Procesos Electorales alega que no procede invocar la contravención al principio de prohibición de la reforma en peor, toda vez que el citado principio tiene como finalidad evitar que el pronunciamiento del órgano que va a conocer en grado de reconsideración o apelación, sea más gravoso o perjudicial para el administrado. Agrega que, ambos supuestos mencionados no se presentan pues en el primer caso, conforme al artículo 36 de la Ley de Partidos Políticos, la Jefatura de la ONPE sanciona como única instancia administrativa, además que no podría haber una Resolución Jefatural más gravosa que otro, pues la Resolución Jefatural N.º 160-2011-J/ONPE que impuso a multa de S/2 267 440,00 (dos millones doscientos sesenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y 00/100 nuevos soles fue declarada nula con la Resolución N.º 0815-2011-JNE, lo cual impide una relación entre los procedimientos sancionadores iniciados en su oportunidad.

14. Ahora bien, efectivamente, el presupuesto de aplicación del principio de proscripción de la reforma en peor lo constituye el hecho de que exista una primera sanción, emitida por el órgano de primera instancia. Así, lo que se persigue con dicho principio es evitar que el órgano revisor o de segunda instancia, en virtud del control jurisdiccional de forma y fondo de la resolución impugnada, agrave la situación jurídica del impugnante a través de la imposición de una sanción más intensa, sea dentro del misma infracción en virtud de la cual se impuso la sanción primigenia o modificando dicha infracción para imponer una sanción más grave.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 554-2014-JNE

15. Recuerdese que la prohibición de la *reformatio in peius* o *reforma peyorativa*, tal como lo ha señalado este Supremo Tribunal Electoral, se erige como una garantía frente al poder punitivo del Estado, teniendo como esencia una naturaleza evidentemente penal; sin embargo, proyecta sus efectos también al ámbito administrativo. En efecto, «la prohibición de la reforma peyorativa o *reformatio in peius*, como la suele denominar la doctrina, es una garantía implícita en nuestro texto constitucional que forma parte del debido proceso judicial (cf. Exp. 1918-2002-HC/TC) y está orientada precisamente a salvaguardar el ejercicio del derecho de recurrir la decisión en una segunda instancia sin que dicho ejercicio implique correr un riesgo mayor de que se aumente la sanción impuesta en la primera instancia. En este sentido, (...) la garantía constitucional de la prohibición de reforma peyorativa o *reformatio in peius* debe entenderse como una garantía que proyecta sus efectos también en el procedimiento administrativo sancionador y, en general, en todo procedimiento donde el Estado ejercite su poder de sanción y haya establecido un sistema de recursos para su impugnación» (Exp. N.º 1803-2004-AA/TC).

Así, la prohibición de la *reformatio in peius* es una garantía que establece límites al poder sancionador del Estado en un doble sentido. Por un lado, la actividad del órgano revisor queda limitada a lo propuesto por el impugnante, quedando a salvo de que la instancia revisora exceda los términos en que fue propuesto el recurso, y por otro lado, que no se adopte una decisión o se imponga una sanción que termine siendo más gravosa para el recurrente.

16. Al respecto, este órgano colegiado en la Resolución N.º 1169-2012-JNE, expuso lo siguiente:

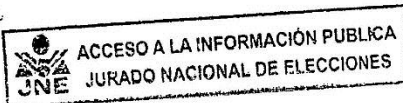
“[...]”

8. Aquí, cabe destacar que el partido político Alianza para el Progreso, según las normas procedimentales respectivas, ejerció su derecho a impugnar; no obstante, el resultado de dicho ejercicio resultó ser más gravoso. En efecto, la sanción inicial consistente en una multa de S/. 2 267 440,00 (dos millones doscientos sesenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y 00/100), resultó, luego del ejercicio de su derecho a impugnar, en una sanción ascendente a una suma mayor, hecho que, como se ha indicado, implica claramente una infracción del principio de la prohibición constitucional de la *reformatio in peius*.

[...]”

17. Por su parte ONPE a través de la resolución cuestionada ha señalado como uno de sus argumentos para señalar que no se ha infringido el principio de reforma en peor, que la Jefatura de la ONPE sanciona como única instancia administrativa, por lo que no puede ser considerada como una decisión emitida en vía de reconsideración o apelación ya que se trata de procedimientos sancionadores distintos en lo que no existe conexión.

18. Sin embargo, no se ha tenido en cuenta que el procedimiento sancionador iniciado por la ONPE se trata de uno e indivisible, pues está referido a un mismo partido político (Alianza para el Progreso), respecto de un mismo ejercicio anual (2010), y respecto a los mismos hechos e infracción.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 554 -2014-JNE

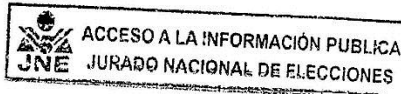
19. De otro lado, se tiene que tanto la organización política recurrente como el organismo electoral han hecho énfasis a la nulidad declarada por este Supremo Tribunal Electoral. Al respecto, debe tenerse en cuenta que existen casos en los que el recurso es interpuesto con la finalidad de que se celebre un nuevo juicio, toda vez que se advierten vicios en el procedimiento que invalidan de algún modo la decisión, tal como sucedió en el presente caso, en el que hasta en dos oportunidades se declaró la nulidad.

Dicha declaración de nulidad nos dice tácitamente de que "todo" se repetirá, con lo cual las partes incluso el tribunal, recobraría la plenitud de sus derechos y facultades para así libremente ejercer su criterio y su discrecionalidad.

20. En relación a ello, el profesor argentino Sergio A. Militello, sostiene que se erigen dos posibilidades: a) si nos atenemos al hecho de que el nuevo juicio presupone plena libertad de los intervinientes estos podrán actuar sin ningún tipo de limitación o atadura proveniente del hecho de haber existido un juicio anterior anulado; b) si por el contrario damos prioridad al hecho de que el nuevo juicio es producto de un recurso, interpuesto por la defensa, debemos admitir que la nueva sentencia o acto que se dicte no podrá empeorar la situación del recurrente en comparación con la sentencia que recurrió.
21. Ahora bien, teniendo en cuenta ello, se advierte que en palabras del propio Tribunal Constitucional Peruano este es el espíritu que subyace por ejemplo en la Ley N.º 27457, que modificó el artículo 300 del Código de Procedimiento Penales. Esta ley es clara en definir que si solo el sentenciado solicita la nulidad de la sentencia condenatoria, entonces el *ius puniendi* del estado, cuyo poder se expresa en la actuación de la instancia decisoria ha encontrado límite: el quantum de la pena no podrá ser aumentado. Distinto, como es lógico, será el caso en que el propio estado haya mostrado su disconformidad con el establecimiento de la pena, a través de un recurso impugnatorio, pues en tal circunstancia el juez de segunda instancia queda investido incluso de la facultad de aumentar la pena siempre que ello no importe la afectación del derecho de defensa, esto es, siempre que no se sentencia sobre la base de un supuesto que no haya sido materia de acusación.
22. Teniendo en cuenta este panorama, y tal como lo hemos señalado en el considerando 15 de la presente resolución, si bien la prohibición de la *reformatio in peius* o *reforma peyorativa* tiene una naturaleza penal también lo es que sus efectos se proyectan al ámbito administrativo, por lo que estando a que en el caso de autos, se advierte que el procedimiento sancionador iniciado al partido político Alianza para el Progreso tiene un único origen (la existencia de aportaciones que superarían el límite legal permitido), en el cual la consecuencia final, ha sido más gravosa al recurrente, pues luego de ejercer su derecho de defensa vio incrementada sustancialmente la multa impuesta, este órgano colegiado considera que se ha realizado una aplicación indebida, tal como se señaló en la Resolución N.º 1169-2012-JNE, de la *reformatio in peius*, por ello, y estando a los argumentos antes expuestos, corresponde amparar este extremo del recurso de apelación.

Análisis del caso concreto

23. Cuando nos encontramos ante el ejercicio de potestades fiscalizadoras que pueden conllevar al inicio y tramitación de un procedimiento sancionador o disciplinario,



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 554-2014-JNE

constituye un deber inherente a toda entidad pública proceder con la debida diligencia, lo que supone que se efectúe una investigación exhaustiva en torno a las presuntas irregularidades e infracciones cometidas, así como un alto nivel de precisión en torno a qué tipos de infracciones implicaría cada conducta.

24. Lo expuesto en el considerando anterior reviste de singular relevancia en casos como el que motiva la emisión de la presente resolución, debido a que la determinación de la sanción aplicable y la cuantía de la misma operan de manera aritmética. Efectivamente, la determinación de la sanción mínima aplicable está supeditada por el exceso en los aportes, por lo que la dilucidación de aquel exceso tiene relación directa con la sanción a imponerse.
25. Ahora bien, debe atenderse también al principio de seguridad jurídica y al derecho a la tutela procesal efectiva, que implican que no resulta constitucionalmente legítimo que se extienda indeterminadamente en el tiempo la duración de la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores, máxime si dicha extensión es producto de nulidades previas generadas por vicios en la tramitación de dichos procedimientos.
26. En el presente caso, nos encontramos ante un proceso que se inició como consecuencia de una irregularidad que se produjo en el año 2010, con motivo del proceso de Elecciones Regionales y Municipales de aquel año. Así, se aprecia claramente que el procedimiento disciplinario se ha extendido por un periodo que excede los límites que imponen la razonabilidad y proporcionalidad.

Atendiendo a ello, este órgano colegiado considera que corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo en el presente caso.

27. Al respecto, para este Supremo Tribunal Electoral, el hecho de que el tesorero no haya formulado una oposición específica, inmediata y oportuna respecto de los aportes de los cuales se vio favorecida la organización política, al no haber procedido a efectuar el pago por devolución de lo que representaba la publicidad contratada, y al no haber comunicado inmediatamente al medio de comunicación que no había aceptado dicha publicidad a su favor, permite concluir que existió una aceptación tácita de la misma, por lo que se configura la infracción imputada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Y es que debe recordarse que las infracciones no se configuran únicamente por la realización de una conducta comisiva, sino también por una conducta omisiva, como es el caso, materializada por el órgano competente de la organización política, es decir, el tesorero de la organización política recurrente.

28. Si bien este órgano colegiado coincide con la Oficina Nacional de Procesos Electorales tanto en la infracción imputada como en el monto respecto del cual se produjo el exceso en los aportes privados, discrepa con la determinación de la cuantía de la sanción impuesta.
29. Conforme se ha indicado en los considerados precedentes, el ejercicio de las funciones de fiscalización y sanción deben suponer un mínimo deber de diligencia y



Jurado Nacional de Elecciones

Resolución N.º 354-2014-JNE

30. exhaustividad. Por lo tanto, no cabe la aplicación rígida y estricta del principio de legalidad, más aún en el caso del ejercicio de potestades sancionadoras, si la pena, así sea el mínimo previsto en la norma, es impuesta luego de un considerable período de tiempo, no por un hecho imputable a la organización política, sino a la Administración Electoral.

31. Atendiendo a lo expuesto, este Supremo Tribunal Electoral considera que si bien resultaba procedente y necesario que se determine la cuantía que representaba el exceso en los aportes privados, el límite para la determinación del monto de la sanción se encontraba en la primera que fue impuesta, ello en la medida que no hacerlo, tal como sucedió en el presente caso, implicaría una evidente trasgresión de la *reformatio in peius*.

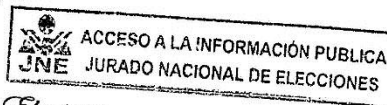
32. Sin embargo, y tal como ya se ha señalado en el considerando 22, ha quedado demostrada la aplicación indebida, de la *reformatio in peius*, por ello, y atendiendo a que en el marco de un Estado constitucional y democrático de derecho, debe tomarse en consideración principios esenciales tales como los de razonabilidad y proporcionalidad, este Supremo Tribunal considera necesario aplicarlos en la determinación de la cuantía de la sanción.

33. Por ello y en mérito a lo señalado en los considerandos 24 al 25, y 30, resulta necesario establecer como monto de la sanción impuesta aquella que fuera establecida primigeniamente, esto es, la multa ascendente a S/2 267 440,00 (dos millones doscientos sesenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y 00/100 nuevos soles).

Cuestiones adicionales

34. Este Supremo Tribunal Electoral no debe dejar de mencionar que en casos análogos como el que nos ocupa, el cobro a los partidos políticos no ha prosperado debido a la deficiencia en la actual legislación, tal como se ha podido verificar del informe remitido por la ONPE.

En efecto del Informe N.º 000031-2014-JANRFP-SGTN-GSFP/ONPE, del 23 de junio de 2014 (fojas 667 a 669), elaborado por la Jefatura del Área de Normatividad y Regulación de Finanzas Partidarias, se aprecia la relación de los informes de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios y las resoluciones definitivas de sanción impuestas a las organizaciones políticas por parte de la ONPE en los últimos cuatro años (2010-2014), en dicha información, se puede verificar que en relación a los procedimientos sancionadores iniciados en contra de las organizaciones políticas, la ejecución de las sanciones impuestas (multas pecuniarias) no se han efectivizado debido al actual marco legal, el cual resulta muy débil y permisivo.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 554-2014-JNE

En este contexto es que este órgano colegiado recuerda la importancia de que el Congreso de la República, evalúe, discuta y apruebe la propuesta legislativa de una nueva Ley de Partidos Políticos, la cual ha sido presentada por el sistema electoral, y a través de la cual se plantea un mayor control de las finanzas partidarias, lo que implica un cuadro de sanciones más severo, con multas efectivas para las infracciones cometidas por las organizaciones políticas, y sanciones específicas en casos de incumplimiento del pago de las multas impuestas.

Por lo tanto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en uso de sus atribuciones,

RESUELVE

Artículo único.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de apelación interpuesto por David Abraham Toso Arcaya, personero legal titular de la organización política de alcance nacional Alianza para el Progreso, **REVOCAR** la Resolución Jefatural N.º 160-2013-J/ONPE, del 19 de agosto de 2013, en el extremo que sancionó a la citada organización política, **REFORMÁNDOLA** determinar que la sanción de multa a imponerse asciende a la suma de S/ 2 267 440,00 (dos millones doscientos sesenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y 00/100 nuevos soles, y **CONFIRMANDOLA** en lo demás que contiene.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

SS.

TÁVARA CÓRDOVA

CHÁVARRY VALLEJOS

AYVAR CARRASCO

RODRÍGUEZ VÉLEZ

Samaniego Monzón
Secretario General
TC/jmw

ANEXO 5: RESOLUCIÓN DE MULTA PERÚ POSIBLE

JN 159



RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 068-2012-J/ONPE

Lima, 10 ABR. 2012

VISTOS:

El Informe N° 015-2012-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios; así como el Informe N° 100-2012-OGAJ/ONPE de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 34° de la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos, la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital corresponden exclusivamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios;

Que, en ese sentido, se manifestó el Tribunal Constitucional en el fundamento 68 de la sentencia recaída en el expediente N° 0002-2011-PCC/TC sobre Proceso de Competencias, seguido por la ONPE contra el Jurado Nacional de Elecciones – JNE, al manifestar que: "...la competencia exclusiva para la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital, corresponde exclusivamente a la ONPE, a través de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios. Y es que es ello lo que expresamente dispone el artículo 34° de la LPP, que, como ya quedó dicho, es norma orgánica";



Que, dentro de ese marco, el tercer párrafo del artículo 34° precitado, establece que los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital presentan ante la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la ONPE, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual, un informe financiero;

Que, el último párrafo del artículo 67° del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado con Resolución Jefatural N° 060-2005-J/ONPE, (en adelante el Reglamento), precisa que la información financiera anual, es remitida por los partidos políticos a la GSFP, a más tardar, el último día útil del mes de junio de cada año;



Que, el artículo 29° de la Ley de Partidos Políticos dispone que sólo los partidos políticos que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo;



Que, mediante Oficio N° 265-2011-GSFP/ONPE, notificado al Partido Político Perú Posible y dirigido al señor Javier Reátegui Roselló (Secretario General y Representante Legal), se precisó el contenido de la información financiera anual 2010 y de la Información de Aportaciones Privadas del primer semestre 2011 a presentarse ante la ONPE, además de especificarse que esta debía ser remitida, a más tardar, el 30 de junio de 2011;





Que, mediante Resolución Jefatural N° 032-2012-J/ONPE, emitida el 23 de febrero de 2012, se dispuso el inicio del procedimiento sancionador contra el Partido Político Perú Posible, por el presunto incumplimiento de presentación de la información financiera correspondiente al ejercicio 2010, obligación prevista en el artículo 34° de la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos;

Que, mediante Oficio N° 043-2012-GSFP/ONPE, notificado al Partido Político Perú Posible el 28 de febrero de 2012 y dirigido al señor Javier Edmundo Reátegui Roselló, se comunicó que con Resolución Jefatural N° 032-2012-J/ONPE se ha dispuesto el inicio del Procedimiento Sancionador contra dicho partido. Por ello, conforme a los artículos 87° y 88° del Reglamento, se le otorgó un plazo máximo de diez (10) días para que formule sus alegaciones y descargos por escrito;

Que, el 13 de marzo de 2012, venció el plazo para que el Partido Político Perú Posible presente sus descargos por escrito ante la ONPE, con relación al incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2010, no habiendo ingresado por el Área de Atención al Ciudadano y Trámite Documentario de la ONPE, ningún documento ni medio de defensa alguno de la indicada organización política;

Que, en consecuencia, corresponde aplicar el literal a) del artículo 36° de la Ley de Partidos Políticos, por el cual se dispone que la Jefa de la ONPE deberá sancionar con la pérdida del derecho referido en el artículo 29°, cuando el partido político no cumpla con presentar la contabilidad detallada de los ingresos y gastos anuales en el plazo que prevé el artículo 34°;

En uso de las facultades conferidas en los literales g) y q) del artículo 5° de la Ley N° 26487, Ley Orgánica de la ONPE; y los literales y) y cc) del artículo 9° del Reglamento de Organización y Funciones de la ONPE, aprobado y modificado por Resoluciones Jefaturales Nos. 030 y 137-2010-J/ONPE, respectivamente, y con el visado de la Secretaría General, de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios y de la Oficina General de Asesoría Jurídica;

SE RESUELVE:



Artículo Primero.- Sancionar al Partido Político Perú Posible con la pérdida del financiamiento público directo correspondiente al año 2012, por el incumplimiento de presentación de la información financiera anual 2010, de acuerdo al artículo 34° de la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos.



Artículo Segundo.- Notificar al Partido Político Perú Posible el contenido de la presente resolución.

Artículo Tercero.- Disponer la publicación de la presente resolución en el diario oficial El Peruano y en el portal institucional: www.onpe.gob.pe, dentro de los tres (3) días de su emisión.



Regístrese, comuníquese y publíquese.



Dra. Magdalena Chú Villanueva
Jefa
Oficina Nacional de Procesos Electorales

**ANEXO 6: RESOLUCIONES JUDICIALES ALIANZA POR EL PROGRESO EXP
N 4469-2015**



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo
(Av. Nicolas de Piérola N° 673 -677, 3er. Piso – Cercado de Lima)

SS. SALAZAR VENTURA
CERNA LANDA
VALER FERNANDEZ

Expediente. N° 4669-2015

Resolución N° 03

Lima, veinticinco de enero
de dos mil diecinueve.

DADO CUENTA en la fecha; con el Dictamen Fiscal emitido por la Tercera Fiscalía Superior Civil y Contenciosa Administrativa de Lima: Al principal y otrosí: Téngase presente, con conocimiento de las partes y encontrándose la causa expedita para ser resuelta; **SEÑALARON VISTA DE LA CAUSA CON INFORME ORAL EL ONCE DE SEPTIEMBRE DEL DOS MIL DIECINUEVE, a horas NUEVE DE LA MAÑANA (hora exacta).** Fecha en la cual los señores Abogados de las partes harán uso de la palabra a efectos de informar oralmente a la vista de la causa por el término de cinco minutos, sin necesidad de solicitarlo por escrito. También en dicha Audiencia podrán informar sobre **hechos** las partes procesales por el mismo tiempo, siempre y cuando el señor Abogado lo comuniqué a la Sala dentro del tercer día de notificado; debiendo diligenciarse las cédulas de notificación oportunamente a fin de evitar reprogramación alguna. *Avocándose al conocimiento de la presente causa la Señora Juez Superior que suscribe en mérito de la Resolución Administrativa N° 002-2019-P-CSJLI/PJ. Notificándose.*